6/2013

Van wie is deze hond?

Raad voor het openbaar bestuur

Van wie is deze hond?

Politieke sturing op dienstverlening en ICT

Juni 2013

Rob

Profiel

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) is een adviesraad van de regering en het parlement. De Rob is ingesteld bij Wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad 1996, nr. 623).

Taak

De wettelijke taak van de Raad is de regering en het parlement gevraagd en ongevraagd adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid. Daarbij geeft de Raad in het bijzonder aandacht aan de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.

Samenstelling

Tien onafhankelijke deskundigen op het terrein van het openbaar bestuur, politiek en wetenschap vormen samen de Raad voor het openbaar bestuur. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kunnen afhankelijk van het onderwerp tijdelijke leden de Raad versterken. De leden van de Raad worden bij Koninklijk Besluit benoemd.

Werkwijze

De Raad kan zowel gevraagd als ongevraagd advies uitbrengen. Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de Staten-Generaal afkomstig zijn. Bij het voorbereiden van zijn adviezen betrekt de Raad vaak mensen en organisaties die veel met het openbaar bestuur te maken hebben of die over relevante inhoudelijke expertise beschikken. Ook via andere activiteiten (publicaties, onderzoek, bijeenkomsten) levert de Raad een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat. De komende jaren stelt de Raad het begrip ‘vertrouwen’ centraal. Het gaat daarbij om het vertrouwen tussen burgers en bestuur, maar ook om het vertrouwen van de verschillende overheden in elkaar.

Secretariaat

Een secretariaat ondersteunt de Raad voor het openbaar bestuur (en de Raad voor de financiële verhoudingen). De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad. Het jaarlijkse Werkprogramma geeft sturing aan de werkzaamheden.

Adresgegevens

Bezoekadres: Korte Voorhout 7, Den Haag
Postadres: Postbus 20011, 2500 EA Den Haag
T 070 426 7540
E rob-rfv@rob-rfv.nl
www.rob-rfv.nl

Alle adviezen en andere publicaties zijn te vinden op
www.rob-rfv.nl

ISBN 978-90-5991-076-8
NUR 823

9 789059 910768

Van wie is deze hond?

Politieke sturing op dienstverlening en ICT

Juni 2013

Rob

Van wie is deze hond?

Laatste update: 16-02-2013 | 14:33

Heerenveen - De politie stelt een onderzoek in naar de herkomst van de hond. De hond die werd aangetroffen betreft een zand/karamel kleurige Stafford teef van ongeveer 4 a 5 jaar oud. De hond zat met een rode lijn vastgebonden. Het dier werd donderdagavond omstreeks 22.15 uur door een voorbijganger in de kou aangetroffen. De melder liep op recreatieterrein De Heide en zag een hond vast gebonden aan een fietsenstalling nabij het gebouwtje bij de parkeerruimte.

Er was niemand in buurt van de hond. Een medewerker van de dierenambulance heeft de hond meegenomen en heeft het dier overgebracht naar een opvang. De hond zag er goed verzorgd uit. Het dier was niet gechipt dus de eigenaar kon niet worden getraceerd. Herkent u de hond? Weet u van wie deze hond is geweest? Kent u mensen die zo'n hond in hun bezit hebben en nu ineens niet meer? U kunt contact opnemen met de dierenambulance of de politie van Heerenveen 0900-8844.





Foto's: Hielke Wiening

Bron: http://www.politie.nl/nieuws/2013/februari/16/01-van-wie-is-deze-hond.html

Voorwoord

Dienstverlening is een voor ieder herkenbare taak van de overheid. Iedereen in Nederland heeft te maken met dienstverlening van de overheid: vergunning, uitkering, paspoort of aangifte van geboorte, maar ook ondernemers die loongegevens aanleveren of een inspectie ondergaan. Dienstverlening is hoe wij de overheid kennen.[1]

Vertrouwen in of wantrouwen ten aanzien van de overheid wordt mede bepaald door hoe mensen hun overheid ervaren in de contacten die ze ermee hebben. In die relatie kan het schuren: de logica van de overheid komt niet overeen met de logica van de burger. De burger wil niet zozeer een vergunning, hij wil een dakkapel. De overheid weegt belangen, stelt rechtsnormen veilig. De overheid is niet van: “U vraagt, wij draaien”.

Dienstverlening kan allang niet meer zonder ICT. Overheidsadministratie is zonder toepassing van informatietechnologie niet denkbaar. Overheidstaken worden meer en meer via internet uitgevoerd: de minister voor Wonen en Rijksdienst ambieert dat in 2017 bedrijven en burgers zaken met de overheid digitaal afhandelen. ICT wordt dus steeds meer van strategisch belang voor dienstverlening. Dat gaat gepaard met technologische ontwikkelingen die de maatschappij razendsnel doen veranderen: “*Heb je een smartphone? Download dan de app.*” In zekere zin bepalen de burgers het speelveld en verwachten zij een overheid die kwiek op nieuwe mogelijkheden inspeelt. Een overheid die beseft dat de dynamiek in het gebruik van nieuwe technologie bij de burger ligt. Als de overheid *die* dynamiek als uitdaging beschouwt, niet als bedreiging, dan liggen er ook kansen de dienstverlening op een hoger plan te tillen.

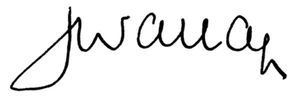
De Raad voor het openbaar bestuur kreeg het verzoek van de Tweede Kamer om te adviseren over de organisatie van de (rijks)overheid, het gebruik van ICT en de dienstverlening aan de burger, in hun onderling verband en vanuit het perspectief van de ‘e-burger’. De vraag stellen is eenvoudiger dan hem beantwoorden… Laat de Raad z’n gedachten de vrije loop over het onderwerp, dan dringt zich het beeld op van verweesdheid. Wie bekommert zich om dienstverlening? Wie is er verantwoordelijk voor goede ICT? Is dat het Rijk en zo ja, welke minister van ICT mogen we aanspreken? Of zijn het de gemeenten en andere uitvoeringsorganisaties van de overheid die zelf mogen bepalen hoe ze hun burgers bedienen en met welke ICT-systemen? En van wie zijn eigenlijk al die persoonsgegevens van burgers die liggen opgeslagen in de systemen van de overheid? Kortom, **van wie is deze hond?**

---

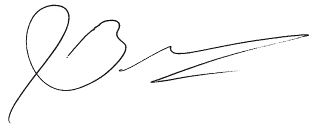
1 Afhankelijk van de situatie kan een burger op verschillende manieren naar de overheid kijken. Naast de burger als klant wordt vaak onderscheid gemaakt naar de burger als kiezer, onderdaan, partner, wijkbewoner of belastingbetaler. Zie ook de burgerrollen van de benchmark waarstaatjegemeente.nl.

De Raad spitst dit advies toe op de rol die de Tweede Kamer heeft als het gaat om medewetgeving en controle op het gebied van dienstverlening en ICT. We schetsen een zoektocht naar **balans** tussen belangen en we bieden een **kompas** voor de volksvertegenwoordiging om op te varen in het woelige water van technologische ontwikkelingen en verwachtingen van burgers, met de rechtsstaat als baken.

Het advies is voorbereid door een werkgroep uit de Raad onder voorzitterschap van prof. drs. Jacques Wallage (voorzitter), dr. Sarah de Lange en drs. Erry Stoové die voor de duur van het adviestraject als tijdelijk lid aan de Raad is toegevoegd. De Raad werd ondersteund door drs. Paul de Goede en drs. Michael Mekel. De Raad heeft bij de totstandkoming van het advies dankbaar gebruik gemaakt van de inzichten van geraadpleegde deskundigen op het gebied van dienstverlening en ICT; de inhoud van dit advies komt vanzelfsprekend voor rekening van de Raad.



Prof. drs. Jacques Wallage,
Voorzitter



Dr. Kees Breed,
Secretaris

Inhoud

	Nieuws: Van wie is deze hond?	3
	Voorwoord	5
	Samenvatting	9
1.	**Inleiding**	17
1.1	Aanleiding voor het adviestraject	17
1.2	Dienstverlening en ICT in vogelvlucht	17
1.3	Naar een probleemstelling	20
1.4	Leeswijzer	21
	Intermezzo: Vertrek van de Belastingdienst uit Emmen	22
2.	**Over dienstverlening**	25
2.1	Inleiding	25
2.2	Wat is dienstverlening?	25
2.3	Criteria voor goede dienstverlening	26
2.4	Goede dienstverlening is uitvoering	28
2.5	Klantdenken versus beleidsuitvoeringsdenken	29
2.6	Tegengesteld gedrag	30
2.7	Verwachtingen en behoeften van burgers	30
2.8	Samenvattende bevindingen	36
	Intermezzo: Risico's uitvoerbaarheid Wet Walvis	37
3.	**Over ICT**	39
3.1	Inleiding	39
3.2	C-, e-, i- en o-overheid	39
3.3	Trackrecord ICT	43
3.4	Strategisch belang van ICT	44
3.5	Is de overheid voldoende robuust?	47
3.6	Nieuwe media en nieuwe communicatietoepassingen	48
3.7	Digivaardig	49
3.8	Samenvattende bevindingen	50
	Intermezzo: Cybersecurity en veiligheid overheidswebsites	51

4.	**Over de rechtsstaat**	53
4.1	Inleiding	53
4.2	Betekenis	53
4.3	Europa	56
4.4	Samenvattende bevindingen	60
	Intermezzo: Gebruik DigiD door derde partijen (niet overheidsorganisaties)	61
5.	**Over de positie van de Tweede Kamer: de zoektocht naar evenwicht**	63
5.1	Inleiding	63
5.2	Knelpunten van beleid	64
5.3	Agenderen en reageren	66
5.4	Rol van de Tweede Kamer	68
5.5	Samenvattende bevindingen	71
6.	**Conclusies en aanbevelingen**	73
6.1	Inleiding	73
6.2	Over dienstverlening	73
6.3	Over ICT	75
6.4	Over de rechtsstaat	76
6.5	Kansen en risico's	77
6.6	Knelpuntenanalyse	78
6.7	Over de Tweede Kamer	78
6.8	Aanbevelingen	79
6.9	Tot slot	82
	Literatuurlijst	83
	Geraadpleegde websites en personen	87
	Bijlage I: Dienstverlening vanuit verschillende perspectieven	91
1.	Het semantische	91
2.	Het juridische	92
3.	Het organisatorische	94
4.	Het geld	99
	Bijlage II: Kamerstukken (overzicht)	103
	Bijlage III: Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur	107

Samenvatting

Welke ontwikkelingen zijn vanuit het perspectief van de burger rondom dienstverlening en ICT waar te nemen, wat is de rol van de Tweede Kamer bij het sturen van deze ontwikkelingen en wat zijn de voorwaarden voor een evenwichtig debat en sturing? Dat is de probleemstelling die de Raad voor het openbaar bestuur formuleerde naar aanleiding van de vraag van de Tweede Kamer om te adviseren over dienstverlening en ICT. Dit advies is het antwoord van de Raad op deze vraag.

Het thema van overheidsorganisatie, dienstverlening en ICT is niet nieuw. Aanvankelijk was het oogmerk van toepassing van ICT om de bedrijfsvoering te moderniseren en zo betere dienstverlening te kunnen bieden. Gaandeweg is steeds meer de nadruk komen te liggen op de efficiëntiegedreven bedrijfsvoering van de overheid. Efficiency speelt een grote rol, simpelweg omdat men de uitvoeringskosten binnen de perken wil houden. Dat is een perspectief dat meer intern is gericht op de overheid dan op de burger. Eén van de centrale boodschappen van dit advies van de Raad, is dat – hoe belangrijk doelmatigheid ook is – de *burger eerst* komt als het gaat om vraagstukken van dienstverlening en ICT.

Over dienstverlening

Gevraagd door de Tweede Kamer om te adviseren over dienstverlening en ICT, heeft de Raad zich eerst gebogen over de vraag wat dienstverlening eigenlijk is. Dienstverlening door de overheid is wat anders dan in het bedrijfsleven. Burgers gaan niet op zoek naar 'overheidsdienstverlening', maar hebben de overheid gewoon soms nodig om een bepaald doel te bereiken: het ontvangen van een uitkering, de benodigde vergunning of de registratie van een kentekenbewijs. Het gaat bij burgers om de dakkapel, niet om de vergunning; het gaat om de reis die ze willen maken, niet om het paspoort *an sich*. De overheid op haar beurt kan diensten niet zomaar *niet* leveren. Taken die de overheid op grond van de wet moet uitvoeren zijn geen vrijblijvende zaak. Overheidsdienstverlening moet voor iedereen toegankelijk zijn. De continuïteit van de dienstverlening moet gegarandeerd zijn en de overheid heeft zich te houden aan beginselen van behoorlijk bestuur.

Goede dienstverlening is uitvoering, met als bepalende factor ambtenaren die goed communiceren. Daarbij moet worden bedacht dat van de overheid heel verschillende diensten worden verlangd: een boete is echt wat anders dan een uitkering. Digitaal contact met de overheid neemt toe, maar burgers hebben nog altijd een voorkeur voor persoonlijk contact, met name via de telefoon. Scores over klanttevredenheid zijn niet heel hoog, maar zijn wel redelijk constant gebleven. Verder vinden burgers het erg belangrijk dat de informatie die ze van overheidsorganisaties ontvangen afgestemd is op hun eigen situatie. Bovendien willen ze dat hun klachten en ideeën serieus worden genomen.

Over ICT

Zonder ICT kan de overheid niet goed functioneren en presteren. ICT helpt de administratie van de overheid te organiseren en de bedrijfsvoering te stroomlijnen. Daarnaast bepaalt ICT in belangrijke mate hoe overheidsorganisaties zijn ingericht, bijvoorbeeld in front-, mid- en backoffices. De Raad signaleert dat het strategisch belang van ICT steeds groter wordt en de afhankelijkheid van informatietechnologie toeneemt, maar dat er een gebrek heerst aan urgentie over het toegenomen strategische belang van ICT. ICT kan niet langer worden gezien als een afzonderlijke technologische dimensie. Het maakt onderdeel uit van processen en de manier waarop de overheid werkt.

Ook ziet de Raad een aantal factoren dat een toekomstbestendige overheid in de weg staat. De vraag in welke mate – en tegen welke kosten en risico's – ICT een rol kan spelen de beleidsdoelen te bereiken, komt in de beleidsontwikkeling nauwelijks aan de orde. Pas als de koers inhoudelijk is uitgezet mogen de ICT-deskundigen een uitvoeringsaanpak organiseren. Daardoor heeft de overheid moeite met het zelf in handen krijgen van de regie voor morgen. Ook de kennis over techniek en infrastructuur laat te wensen over en technische dilemma's worden niet bestuurlijk voorgelegd. Verder worden de kosten onderschat ten opzichte van het rendement van ICT, de *total cost of ownership* neemt toe, onder meer door kosten van onderhoud, beheer en licenties. Er is wel degelijk ook perspectief en er liggen kansen, maar de ideeën voor een toekomstbestendige digitale overheid die de Raad bespeurt, verkeren vaak in nog in het beginstadium.

Over de rechtsstaat

Nederland is een rechtsstaat waarin iedereen zich aan het Nederlandse recht moet houden, zowel de burgers als de overheid. Een rechtsstaat is niet in beton gegoten, maar plooit zich – zonder wezenlijke beginselen op te geven – naar zijn tijd. Met de transformatie van Nederland van industriële samenleving naar informatiemaatschappij, plooit ook de rechtsstaat mee. Dienstverlening en ICT hebben betekenis voor de wijze waarop de rechtsstaat functioneert én zich ontwikkelt. De organisatiefunctie en de waarborgfunctie van het recht spelen een belangrijke rol bij principes over dienstverlening en ICT. De organisatiefunctie ordent bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor ICT en dienstverlening over overheidsorganen heen. De waarborgfunctie beschermt burgers *tegen* de overheid en markeert burgerbescherming *door* de overheid.

Met de toepassing van ICT bezit de overheid in potentie de (al)macht om gegevens van haar burgers te verzamelen, te koppelen en te verwerken. Tegelijkertijd mag de rechtspositie van burgers ten opzichte van de overheid niet in het geding komen als gevolg van ongetemde en ongeremde ICT-ontwikkelingen. Het concept van de rechtsstaat stelt dus enerzijds grenzen aan de ontwikkeling van dienstverlening en ICT, anderzijds biedt het waarborgen tegen de overheid.

Daar blijft het niet bij. De overheid heeft verantwoordelijkheden om burgers te beschermen tegen uitwassen van ICT-toepassingen in het publieke en het private domein: het tegengaan van cybercrime, de bescherming van persoonsgegevens en de veiligheid van data. Vertrouwelijke informatie kan verloren gaan, gestolen worden of openbaar gemaakt, hetzij door middel van slechte

ICT-beveiliging op persoonlijke apparaten, of door de diefstal van mobiele apparaten of computers. Cybercrime is één van de grootste gevaren die vitale ICT-infrastructuur kan ontwrichten. De overheid moet zichzelf én de samenleving daartegen teweerstellen.

Over de Tweede Kamer

Dit advies is gevraagd door de Tweede Kamer, de Raad focust zijn aanbevelingen daarom op de positie van de Tweede Kamer: *wat is haar rol bij het sturen van de ontwikkelingen op het gebied van dienstverlening en ICT en wat zijn de voorwaarden voor een evenwichtig debat en sturing?*

Voordat de Raad deze centrale vraag beantwoordt analyseert hij kort de knelpunten van het beleid over dienstverlening en ICT. Ondanks alle pogingen om het beleid te harmoniseren en ondanks een naar buiten toe uitgedragen overheidsbrede visie, is er sprake van *én-én beleid:* de overheid wil vaak alles tegelijk.

- Maatwerk is nodig bij dienstverlening, intussen is het overheidsbeleid gericht op standaardisatie. Kostenbesparing en efficiency dwingen tot steeds meer digitale dienstverlening, een goed voorbeeld is het UWV: voor 2013 zijn de sleutelbegrippen versobering, vereenvoudiging en digitalisering.[2] Ondertussen scoort de website werk.nl een dikke onvoldoende.[3] Lagere kosten gaan gepaard met steeds grotere inspanningen van de klant.
- De gemeente wordt gezien als overheidslaag die dicht bij de burger staat, logisch dus dat dienstverlening vooral een zaak van de gemeente is. Maar tegelijkertijd wordt centraal het Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en e-overheid uitgerold. En waar voor burgers decentraal de overheidsdienstverlening bij de gemeenten is geconcentreerd, is voor ondernemers juist centraal bij de rijksoverheid de voorziening van het ondernemersplein georganiseerd.
- De overheid doet al decennia moeite om regeldruk terug te dringen, desondanks groeit de regelgeving door de overheid gestaag. ICT moet dat helpen oplossen, maar dan moet daar wel bij het maken van regels rekening mee worden gehouden.
- Meer rechtsbescherming is nodig om de burger in staat te stellen zijn rechten uit te oefenen, bijvoorbeeld het recht van correctie. Tegelijkertijd wordt er in het bestuursrechtbeleid van het Rijk op aangestuurd dat er minder bezwaar- en beroepsprocedures worden gevoerd (vergelijk de voornemens van het vorige kabinet om de griffierechten te verhogen). De overheid streeft ook rechtsgelijkheid na, maar wie niet mee kan (of wil) gaan in de digitalisering raakt steeds verder achterop.
- Hoeveel mag dienstverlening kosten? In tijden van financieel-economische krapte heeft geen enkele overheid extra geld over voor meer dienstverlening. En een terugkerend probleem bij de aanleg en het beheer van ICT-infrastructuur is de vraag: *wie gaat dat betalen?* Optimisme over kosten en baten blijft grotendeels de discussie over de brede inzet van ICT domineren, maar de

2 UWV Focus 2013, bron:http://www.uwv.nl/overuwv/Images/UWV_Focus2013.pdf

3 Bron: http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/website-uwv-scoort-dikke-onvoldoende.9013851.lynkx

totale kosten van ICT nemen niet af. Integendeel: kosten van licenties en beheer nemen alleen maar toe.

De Raad ging aan de hand van een aantal casussen na hoe de Tweede Kamer zelf omgaat met vraagstukken van dienstverlening en ICT. Vaak wordt door de Kamer gereageerd naar aanleiding van een bericht in de media. Meestal werd door de Kamer het perspectief van de burger gekozen als insteek voor het debat. Wat opvalt, is dat op het terrein van e-overheid de oriëntatie en kennis van de Kamer is versnipperd over vaste en tijdelijke Kamercommissies, terwijl dienstverlening en e-overheid een thema is dat publieke verantwoordelijkheid over de volle breedte raakt. De gemene deler is immers de betekenis voor rechten en plichten van burgers, op bijna alle beleidsterreinen. De versnipperde behandeling werkt in de hand dat ten aanzien van ontwikkelingen in de elektronische dienstverlening niet alle commissies dezelfde posities innemen.

Het antwoord op de vraag welke rol de Tweede Kamer moet vervullen ligt naar mening van de Raad in het voeren van het principiële debat in een eerder stadium; het debat over wat de overheid wil met dienstverlening en ICT. De Raad pleit ervoor dat bij vraagstukken over dienstverlening wordt gefocust op het maatschappelijk effect van de besluiten. Volgens de Raad moet worden getoetst of uitvoering van beleid voldoet aan criteria voor goede dienstverlening. Regels die uit 'Den Haag' komen moeten volgens de Raad niet alleen worden getest op uitvoerbaarheid, maar ook op invoerbaarheid, dat wil zeggen dat ze pas worden ingevoerd wanneer ze 'burgerproof' zijn. De positie die de Kamer kiest ten aanzien van ICT moet volgens de Raad gaan over de strategische functie van ICT, over de vraagstukken van noodzakelijkheid en afhankelijkheid. En het meer ten principale en in een eerder stadium bespreken wat de dilemma's zijn van het toepassen van ICT bij het uitvoeren van overheidstaken en het verlenen van diensten aan de burger.

Balans vinden

De Raad constateert dat vraagstukken met betrekking tot ICT en dienstverlening over het algemeen te versnipperd en in een te laat stadium in de Tweede Kamer worden besproken. Daardoor komt de rol van de Tweede Kamer als mede-eigenaar van deze vraagstukken onvoldoende tot zijn recht. De Tweede Kamer dient een grotere rol te spelen bij de zoektocht naar het evenwicht in de talloze afwegingen die bij vraagstukken over dienstverlening en ICT aan de orde zijn. Het gaat erom de **balans** te vinden in de afweging van het burgerperspectief tegenover bedrijfsvoering en efficiëntie bij de overheid. De grenzen van de rechtsstaat bepalen de besluitvormingskaders over dienstverlening en ICT. Tegelijkertijd plooit de rechtsstaat mee met zijn tijd; geleidelijk, maar zeker. Zoiets heeft tijd nodig, maar ontwikkelingen gaan snel: vandaag is het cybercrime waarvoor Nederland moet waken, morgen identiteitsfraude. Het is dus balanceren op een slap koord. Daarbij spelen politieke afwegingen steeds een cruciale rol. De Raad beoogt met dit advies de Tweede Kamer een aantal handvatten te bieden voor haar rol als medewetgever en controleur. Daartoe dienen de volgende aanbevelingen:

1. *Beoordeel ICT-projecten altijd mede op hun betekenis voor burgers*

Hoewel het burgerperspectief in veel Kamerdebatten aan de orde komt, is dat toch lang niet altijd het geval of komt het soms slechts zijdelings aan de orde. De Raad adviseert de maatschappelijke effecten altijd en structureel te betrekken bij alle afwegingen op het terrein van dienstverlening en ICT.

2. *Dienstverlening dient 'burgerproof' te zijn.*

Bij debatten over dienstverlening raakt het burgerperspectief soms overschaduwd door debatten over efficiëntie en bedrijfsvoering van de overheid. Met dienstverlening die *burgerproof* is, bedoelt de Raad

- dat er oog is voor de afhankelijke positie van burgers van een gedigitaliseerde overheidsbureaucratie,
- dat de overheid altijd rekening zal moeten houden met burgers die persoonlijke dienstverlening nodig hebben,
- dat burgers greep moeten hebben op voor hen relevante informatie en gegevens en
- dat burgers inzicht moeten krijgen in wat de gevolgen zijn voor hen persoonlijk als regels worden ingevoerd of veranderd.

3. *Hanteer een integraal afwegingskader bij het vroegtijdig beoordelen van beleidsvoornemens voor ICT en dienstverlening.*

De Raad adviseert dat de Tweede Kamer bij vraagstukken van dienstverlening en ICT een afwegingskader hanteert dat helpt om de verschillende en soms tegenstrijdige paradigma's over burgerperspectieven op overheidsdienstverlening, efficiencygedreven overheidsoriëntatie op ICT en bedrijfsvoering, rechtsstatelijke waarborgen en kaders uit Europa, met elkaar in evenwicht te brengen. Het afwegingskader helpt om greep te krijgen op complexiteit, om recht te doen aan verschillende invalshoeken en om zorgvuldig met de materie om te gaan. Zo'n instrument stelt de Kamer ook in staat om over de versnipperde behandeling in verschillende commissies heen een samenhangend oordeel te bereiken. Bovendien moet het kabinet de Tweede Kamer in een vroegtijdig stadium in staat stellen om zich een oordeel te vormen over de voornemens met betrekking tot ICT en dienstverlening en niet pas in de uitvoeringsfase.

Aspecten van afweging
Het afwegingskader bevat aspecten op het gebied van

- de invoerbaarheid van nieuwe regels,
- de inzichtelijkheid wat nieuwe regels of een verandering van regels op persoonsniveau voor burgers betekenen in hun situatie,
- de waarborgen van de rechtsstaat, zoals de bescherming van burgerrechten als privacy en de bescherming tegen cybercrime,
- het beleggen van verantwoordelijkheden, regie en rollen binnen de overheid,
- het strategische belang van ICT,

- de implementeerbaarheid van de ICT-toepassing (past het binnen de huidige architectuur, gaat het werken met de huidige personele bezetting),
- de kostenstructuur van ICT, en
- de doelen die ICT-systemen moeten dienen om de dienstverlening aan de burger daadwerkelijk te verbeteren.

Doel van het afwegingskader
Het afwegingskader moet helpen bij
- het formuleren van de probleemanalyse om dienstverlening te verbeteren en ICT toe te passen,
- het kiezen van de instrumenten om de gestelde doelen te bereiken, en
- het inzichtelijk maken van de gevolgen voor burgers, bedrijven en overheid.

4. *Bespreek de 'Staat van Dienstverlening en ICT' tweejaarlijks in de Tweede Kamer*

De Raad vindt dat ten aanzien van dienstverlening en ICT de Tweede Kamer vroegtijdiger in stelling moet worden gebracht om haar kaderstellende rol in te vullen en meer in de gelegenheid moet zijn om haar controlerende rol waar te maken. Daartoe beveelt de Raad de Tweede Kamer aan het kabinet – in casu de verantwoordelijk minister van BZK – te vragen om tweejaarlijks een scan aan het parlement aan te bieden die de 'Staat van Dienstverlening en ICT' weergeeft.

De scan behandelt alle voorgenomen wetgevingstrajecten op aspecten van dienstverlening en ICT en toetst of *dienstverlening* burgerproof is en of *ICT-toepassingen* voldoen aan eisen van transparantie, flexibiliteit, toegankelijkheid, veiligheid, effectiviteit en privacy.

Eisen aan ICT-toepassingen
Met eisen die gesteld worden aan ICT-toepassingen denkt de Raad aan de volgende normen:
- *Transparantie* houdt onder meer in dat duidelijk is welke afwegingen ten grondslag liggen aan de gemaakte beleidskeuzes op het gebied van dienstverlening en ICT, welke belangengroepen zijn betrokken bij het besluitvormingsproces en het beleggen van verantwoordelijkheden centraal en decentraal.
- *Flexibiliteit* komt tot uiting binnen werkprocessen en systemen die flexibel genoeg zijn om mee te groeien met de organisatie en bestand zijn tegen intensief gebruik, voortdurend wijzigende gebruikswensen en voortschrijdende technologische ontwikkelingen. Stel eisen aan informatiesystemen dat ze toepasbaar zijn bij verschillende overheden.
- *Toegankelijkheid* houdt onder meer in dat organisaties en systemen zijn afgestemd op gebruikersvriendelijkheid en toekomstbestendig zijn.
- *Veiligheid* hangt samen met privacy van persoonsgegevens, elektronische identiteiten, de beveiliging van de vitale infrastructuur en het voorkomen van cybercrime.
- *Effectiviteit* betekent onder andere dat systemen en processen bijdragen aan doelen van dienstverlening en uitvoering.
- *Privacy* gaat over het veilig, zorgvuldig en vertrouwelijk behandelen van persoonsgegevens en dat burgers zelf bepalen wie welke informatie over hen krijgt én dat zij in staat worden gesteld onbespied en onbewaakt te leven.

Debat over de 'Staat van Dienstverlening en ICT'
De Raad stelt voor dat het debat over de scan wordt gevoerd voorafgaand aan de behandeling van de begrotingen van de afzonderlijke departementen.

Niet alleen op rijksniveau
De scan kan een voorbeeld zijn voor volksvertegenwoordigingen op decentraal niveau om hun kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van dienstverlening en ICT waar te maken.

Tot slot

Het karakter van de relatie tussen overheid en burgers of bedrijven is veranderd. Waar de maatschappij zich steeds verder horizonaliseert, opereert het politieke bestuur nog vaak verticaal. Maar het wordt steeds meer tweerichtingsverkeer. Sinds de burger wordt beschouwd als partner ontstaat er zoiets als een gesprek: raadpleging en deelname aan beleidsontwikkeling. Daarnaast is er de klantrelatie waarbij directe (online) transacties plaatsvinden. Met toepassing van ICT komen deze zaken steeds meer bij elkaar. Deze dieperliggende cultuurverandering biedt het fundament voor de volksvertegenwoordiging van de toekomst die zich bekommert om dienstverlening, die zich verplicht voelt voor een goede inzet van ICT, die het bestuur blijft aanspreken op zijn verantwoordelijkheid en die de burger blijft zien als degene waar het allemaal om gaat. De Raad wil met dit advies de Tweede Kamer een **kompas** bieden om op te varen in het woelige water van technologische ontwikkelingen en verwachtingen van burgers, met de rechtsstaat als baken.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor het adviestraject

In haar vergadering van 26 april 2011 heeft de Tweede Kamer der Staten-Generaal besloten om de Raad voor het openbaar bestuur en – voor zover financiële verhoudingen aan de orde komen – de Raad voor de financiële verhoudingen advies te vragen over de organisatie van de (rijks)overheid, het gebruik van ICT en de dienstverlening aan de burger, in hun onderling verband en vanuit het perspectief van de 'e-burger'.[4] Dit advies is het antwoord van de Raad op deze vraag.

1.2 Dienstverlening en ICT in vogelvlucht

Het thema van overheidsorganisatie, ICT en dienstverlening gaat terug tot de jaren '60 van de vorige eeuw. De ontwikkeling van een elektronische overheid loopt parallel met de ontwikkeling van de verzorgingsstaat. De modernisering van de overheidsadministratie was noodzakelijk om de nieuwe sociale zekerheidswetgeving uit te kunnen voeren. Aanvankelijk was het oogmerk van toepassing van ICT om de bedrijfsvoering te moderniseren en zo betere dienstverlening te kunnen bieden. Gaandeweg is steeds meer de nadruk komen te liggen op de efficiëntiegedreven bedrijfsvoering van de overheid. Efficiency speelde een grote rol, simpelweg omdat men de uitvoeringskosten binnen de perken wilde houden. De modernisering van de administratie kreeg in de jaren '80 een impuls met het ontwerp van de basisregistratie persoonsgegevens (GBA). Inmiddels is het stelsel uitgebreid met registraties van onder meer kentekens, adressen en gebouwen. Het politieke debat over toepassing van ICT is sinds eind jaren '60 verweven met de ontwikkeling van het recht op privacy en gegevensbescherming.

Een greep uit meer recentere beleidsontwikkelingen op het gebied van dienstverlening en ICT: de *Andere Overheid*, de *Vernieuwing Rijksdienst* en de *I-Strategie*.

<u>Andere Overheid</u>[5]

In december 2003 komt het actieprogramma tot modernisering van de overheid *Andere Overheid* uit. Kerndoelen zijn vermindering van bureaucratie en regelzucht en vergroting van de slagkracht en doelmatigheid. Een andere belangrijke doelstelling van de verbetering van de publieke dienstverlening is het realiseren van elektronische dienstverlening door ruimere openingstijden, klantgericht werken, bundeling van diensten en producten in één (virtueel) loket, en vermindering van regels, procedures en administratieve rompslomp. Meer en beter gebruik van ICT vormt het belangrijkste instrument om dat te bereiken. Net als binnen de private sector zal ook de overheidsdienstverlening steeds vaker verlopen via een elektronisch loket, dat 24 uur per dag en 7 dagen per week, thuis of onderweg, open en bereikbaar is. Door middel van het programma *Andere*

---

4 Bij brief van 10 februari 2012 informeerde de Raad de Tweede Kamer over de nadere focus van het advies.

5 Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 362, nr. 1.

overheid streeft het kabinet er naar dat in 2007 65 procent van de publieke dienstverlening (van rijk, provincies en gemeenten) plaats kan vinden via het Internet.

Vernieuwing Rijksdienst[6]

> *"Informatie- en communicatietechnologie grijpen diep in op de primaire en secundaire werkprocessen van de ministeries. De rijksdienst is continu bezig met het verbeteren van dienstverlening en bedrijfsprocessen door middel van ICT-toepassingen."*[7]

Sinds 2007 is in het kader van het programma *Vernieuwing Rijksdienst* rijksbreed gewerkt aan een kleinere en een betere overheid. Een flink deel van de projecten uit de nota Vernieuwing Rijksdienst is gericht op het optimaliseren van de bedrijfsvoering. Standaardisatie waar mogelijk, bedrijfsvoering beheersen op het juiste niveau en het rijksbrede belang laten prevaleren boven dat van afzonderlijke departementen zijn de uitgangspunten op basis waarvan aan een aantal concrete projecten verder is gewerkt. Die projecten hebben betrekking op elk van de bedrijfsvoeringsaspecten: personeel, huisvesting, informatievoorziening, facility management en financiële functie. Er worden kaders gesteld die moeten bijdragen aan een betere kwaliteitsborging van grote ICT-projecten.

I-Strategie[8]

De *I-Strategie* van het kabinet Rutte I borduurt voort op de eerdere beleidskaders van *Andere Overheid* en *Vernieuwing Rijksdienst*. Voortgebouwd wordt op de uitgangspunten van de Compacte Rijksdienst en i-NUP.[9] Gekozen wordt voor *cloudstrategie:* het kabinet wil de mogelijkheden van *cloud computing*[10] benutten, in nauwe samenwerking met de markt, maar in eigen beheer. Daartoe worden randvoorwaarden opgesteld op het gebied van informatiebeveiliging en eigenaarschap van gegevens.

De *I-Strategie* is er, als uitwerking van het programma Compacte Rijksdienst, op gericht de onnodige verscheidenheid in de ICT-infrastructuur en de informatiehuishouding van het Rijk te bestrijden en de besturing te verbeteren. Met de *I-Strategie* wordt verder beoogd een rijksbrede informatie-infrastructuur (I-infrastructuur) te ontwikkelen. Deze I-infrastructuur omvat de ICT-infrastructuur, de informatiehuishouding en de besturing daarvan. Het gaat daarbij om generieke kaders, diensten en

---

6 Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 201, nr. 3.

7 Bron: www.vernieuwingrijksdienst.nl.

8 Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 26 643, nr. 216.

9 Zie ook hierna, paragraaf 3.2.

10 Cloud computing is een manier om computerdiensten (zoals software, hardware en gegevens) te gebruiken op elk willekeurig apparaat en plek. Gebruikers vragen de informatie of technologie op via een netwerk. Op die manier kan de gebruiker op elke plek en op elk moment de zwaarste toepassingen gebruiken, ook met 'lichte' apparaten, zoals een laptop of een smartphone. Cloud computing wordt gebruikt voor 'gesloten' en 'open' computerdiensten. Gesloten diensten kunnen alleen worden gebruikt door een bepaalde groep mensen, bijvoorbeeld medewerkers binnen een organisatie. Open diensten zijn beschikbaar voor iedereen.

producten die, in het kader van standaardisatie en hergebruik, beschikbaar worden gesteld aan alle organisaties binnen de rijksdienst.

Huidige kabinet

Ook het huidige kabinet heeft beleidsvoornemens op het gebied van dienstverlening en ICT.

> *"De dienstverlening door overheden moet beter. Bedrijven en burgers kunnen uiterlijk in 2017 zaken die ze met de overheid doen – zoals het aanvragen van een vergunning – digitaal afhandelen. Er komt een eenmalige gegevensuitvraag voor ondernemers die gebruik maken van het Ondernemingsdossier om bedrijfsgegevens uit te wisselen met de overheid(...)*
> *De rijksoverheid gaat goedkoper, flexibeler en efficiënter werken, met minder bestuurlijke en ambtelijke drukte en regeldruk. Dat moet bijdragen aan verbetering van de dienstverlening aan burgers en bedrijven."*[11]

De I-strategie is bestendigd en er wordt ingezet op verdere digitalisering van de dienstverlening: per 2017 moeten alle zaken met de overheid digitaal afgehandeld kunnen worden. De minister voor Rijksdienst en Wonen ziet ICT als middel om bijvoorbeeld klassieke vormen van communicatie van de burger met de overheid te vervangen door efficiëntere digitale oplossingen:

> *"We zullen burgers en bedrijven daarvoor de nodige steun moeten geven. We moeten de burger nog meer centraal stellen, bijvoorbeeld door de overheidsgegevens meer te ontsluiten, door de regeldruk te verminderen en de digivaardigheid van burgers te vergroten. De overheid zal met haar dienstverlening meer de nadruk moeten leggen op het gebruikersperspectief."*[12]

Waar dat redelijkerwijs van hen kan worden verwacht, zullen mensen zelf digitaal invulling moeten gaan geven aan de eigen verantwoordelijkheid op diverse terreinen, aldus de minister.

Met het aantreden van het kabinet Rutte II ligt de ministeriële verantwoordelijkheid voor de informatievoorziening van de overheid zowel bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) als bij de minister van Wonen en Rijksdienst. De andere ministers gaan over de specifieke inzet van ICT op hun eigen werkterreinen. De beleidsagenda van het ministerie van Economische Zaken speelt in op administratieve lastenverlichting en betrouwbaar internet en ICT:

> *"In het verlagen van de administratieve lasten speelt ICT een belangrijke rol. De overheid verbetert de dienstverlening door ICT-toepassingen uit de Digitale agenda, zoals het Ondernemersdossier. Hierdoor treden er ook minder administratieve lasten op. Deze Digitale Agenda.nl focust zich op het effectief inzetten van ICT voor groei en welvaart en welke randvoorwaarden daarvoor nodig zijn. (...)*
> *De overheid werkt ook aan het vergroten van het vertrouwen van gebruikers in internet en ICT. Dat is cruciaal voor ondernemers, aangezien vrijwel alle sectoren afhankelijk zijn van een goed functionerend internet en telecom-infrastructuur. In 2013 zal een kabinetsbrede visie op e-privacy aan de Tweede Kamer worden*

11 Bruggen slaan, 29 oktober 2012, p. 10 en 41.

12 iBestuur Magazine, nummer 5, januari 2013.

gepresenteerd en invulling worden gegeven aan de Europese cybersecurity-strategie die eind 2012 vastgesteld zal worden. EL&I werkt daarbij nauw samen met het Ministerie van Veiligheid en Justitie."[13]

Tussenconclusie

Terugkijkend kan het volgende worden vastgesteld. Was het aanvankelijk de bedoeling om met toepassing van ICT de overheidsadministratie te moderniseren en zo betere dienstverlening te kunnen bieden, gaandeweg is steeds meer de nadruk komen te liggen op de efficiëntiegedreven bedrijfsvoering van de overheid. Dat is meer intern gericht op de overheid dan op de burger.

1.3 Naar een probleemstelling

Over overheidsdienstverlening, ICT, verwachtingen van burgers en de rol van de Tweede Kamer valt heel veel te zeggen. De Raad moet zich in dit advies beperken. Zijn uitgangspunt is het perspectief dat de Raad schetste in zijn advies *Vertrouwen op democratie*. Het openbaar bestuur in Nederland is voornamelijk gericht op verticaal gezag en verticale verantwoording en wijkt daarin af van de horizontale belevingswereld van veel burgers waarin de dialoog centraal staat. De verschillen in perceptie van dienstverlening laten het verschil zien tussen de logica van de overheid en die van de burgers. Deze twee logica's zijn wezenlijk verschillend. De logica van instituties is gebaseerd op algemene principes die worden vastgelegd in regels. Op deze regels baseert een ambtenaar zijn beslissingen. Een burger denkt vanuit zijn eigen situatie. De overheidsdienst waarop aanspraak wordt gemaakt, maakt onderdeel uit van een veel grotere dienst. Het gaat niet om de bouwvergunning, maar om het gebouw. Niet om het paspoort, maar om de reis. En niet om de zorgindicatie, maar om de voorziening. In de horizontale wereld regeert de burgerlogica. Via sociale media en andere platformen organiseren burgers hun bestaande netwerken en vormen zij nieuwe. Aan deze werkelijkheid kan de overheid niet voorbij gaan. Het willen beheersen van de werkelijkheid op basis van regels kan niet meer los gezien worden van de behoefte van burgers aan een dialoog die aansluit op hun eigen belevingswereld.

Overheidsdienstverlening is constant onderhevig aan veranderingen. De maatschappelijke opvattingen vragen om een overheid die zich aanpast aan de omstandigheden en een antwoord weet op nieuwe ontwikkelingen. Kortom, een overheid die meegaat met haar tijd. Daarin is ICT niet meer weg te denken. Ondertussen neemt ICT een grote vlucht en kent de informatie-uitwisseling via internet een ongekende dynamiek. De volgende generatie burgers zal heel anders met ICT omgaan dat de huidige. Dat schept kansen voor een klantgerichte en efficiënte overheid, maar brengt ook risico's met zich mee: hoe worden rechtsstatelijke waarborgen, continuïteit, kennis en vertrouwen zeker gesteld?

Hoe moet de overheid zich hierin positioneren en, meer specifiek, wat is de rol van de Tweede Kamer daarin? In de analyse zal de Raad het perspectief van de burger leggen naast de logica van de

13 Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 400 XIII, nr. 2, p. 13.

overheid bij dienstverlening en de toepassing van ICT; het gebruik van ICT is op zichzelf is immers nog geen garantie voor een betere dienstverlening.

De Raad hanteert voor dit advies de volgende probleemstelling:

> *Welke ontwikkelingen zijn vanuit het perspectief van de burger rondom dienstverlening en ICT waar te nemen, wat is de rol van de Tweede Kamer bij het sturen van deze ontwikkelingen en wat zijn de voorwaarden voor een evenwichtig debat en sturing?*

Niet in Nederland alleen

Nederland is – vanzelfsprekend – niet uniek als het gaat om vraagstukken over dienstverlening en ICT. In hoofdstuk 4 komt aan bod wat de invloed is van 'Europa' op het vraagstuk. Een ander voorbeeld komt uit Australië. De staat Victoria ontwikkelt een strategie op beter overheidsbestuur door middel van ICT langs drie principes:
engagement, gebruik ICT om gemakkelijker en persoonlijker diensten te verlenen tegen lagere kosten;
investment, bevorder hoe de overheid investeert en werkt met de ICT-sector; en
capability, bevorder ICT-governance en planning, bouw aan overheidscapaciteit en –kennis en zorg voor een stimulerende en innoverende omgeving.[14]

1.4 Leeswijzer

Dienstverlening is een breed begrip, hoofdstuk 2 gaat dieper in op het concept van dienstverlening. In hoofdstuk 3 komen ontwikkelingen op het gebied van ICT aan de orde. In hoofdstuk 4 wordt het perspectief gekozen van de rechtsstaat. Daarna wordt in hoofdstuk 5 de politiek-bestuurlijke invalshoek op dienstverlening en ICT bezien vanuit de rol van de Tweede Kamer. De hoofdstukken worden afgewisseld met casussen die illustreren hoe verschillende vraagstukken over dienstverlening en ICT door de Tweede Kamer worden behandeld. Hoofdstuk 6 sluit af met conclusies en aanbevelingen.

14 Victorian Government ICT Strategy, 1 october 2012.

Intermezzo: Vertrek van de Belastingdienst uit Emmen[15]

Casus
Kamerleden van CDA en PvdA stellen vragen aan de minister van BZK en de staatsecretaris van Financiën over het voorgenomen vertrek van de Belastingdienst uit Emmen. Kamerleden vragen naar de afweging van het behoud van de dienstverlening aan de burgers en de regionale werkgelegenheidssituatie tegenover bezuinigingen en efficiënte bedrijfsvoering. Volgens de minister weegt bij de keuze van de kantoorhuisvesting van de Belastingdienst de toekomstige dienstverlening aan burgers integraal mee. Daarbij wordt ook meegewogen dat dienstverlening steeds meer via internet en telefoon verloopt en minder via fysieke contacten.

De vragen krijgen een vervolg. Een maand later debatteert de Tweede Kamer over de sluiting van de kantoren van de Belastingdienst in Emmen en Venlo. Kamerleden vinden allemaal dat de dienstverlening goed moet zijn. Maar zij hebben er ook oog voor hoe gauw mensen overgaan naar digitale dienstverlening, mede door het tempo waarmee de overheid dienstverlening digitaliseert. De staatssecretaris van Financiën besteedt in het debat uitgebreid aandacht aan het aspect van dienstverlening:

> *"Waar staat de Belastingdienst voor? De kerntaak van de Belastingdienst is het collecteren van belastingen om daarmee publieke voorzieningen te bekostigen. De Belastingdienst moet daarvoor op twee manieren zorgen. Enerzijds moet men zorgen voor een goede dienstverlening aan de burgers en het bedrijfsleven. Anderzijds moet de handhaving, waaronder de invordering, heel goed op peil zijn (...)*
> *De huidige dienstverlening van de overheid en die van de toekomst, zijn uiteraard anders dan de dienstverlening van tien of twintig jaar geleden. De Belastingdienst stamt uit een tijd dat er in vrijwel elke gemeente een belastingkantoor was (...)*
> *Slechts een klein gedeelte van het werk is in de front-office, de loketfunctie. Daarbij vindt fysiek contact plaats tussen een burger en de Belastingdienst, bijvoorbeeld over toeslagen, of tussen een ondernemer en de Belastingdienst, bijvoorbeeld wanneer iemand ondernemer wil worden of bij tussentijdse problemen. Je hebt een aantal front-offices nodig om je dienstverlening voor zover die fysiek moet plaatsvinden, op een goede manier te leveren. Daarvoor is een zekere spreiding nodig (...)*
> *En natuurlijk stellen wij ons ook de vraag hoe wij werken aan de dienstverlening van de toekomst. Ik sluit niet uit dat het aantal plekken waar mensen kunnen komen met vragen, eerder meer dan minder wordt, maar dat zullen geen belastingkantoren zijn zoals wij ze nu kennen. Wij zullen moeten kijken welke behoefte er bestaat in de samenleving aan dat fysieke contact. Heel veel dienstverlening verschuift naar het virtuele loket. Er wordt veel gedaan via websites. Er bestaat allerlei interactief verkeer via het web, zelfs via Twitter, en via de BelastingTelefoon.*

---

15 Vragen van de leden Wolbert (PvdA) en Smilde (CDA) aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Financiën over het vertrek van de belastingdienst uit Emmen (ingezonden 23 februari 2012). Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, Aanhangsel 1809.

Wij willen een en ander zodanig inrichten dat het het best aansluit bij de belevingswereld van de meeste mensen in het land. De mensen die niet in die belevingswereld geholpen kunnen worden en die gewoon nog fysiek aan een loket geholpen moeten worden, worden aan het loket geholpen. Er kan wellicht zelfs een afspraak bij mensen thuis worden gemaakt als dat echt nodig is. Daar werk ik aan (...)[16]

Het debat over het vertrek van de Belastingdienst uit Emmen eindigt voorlopig met de brief van het kabinet over de meerjarenvisie huisvesting Belastingdienst.[17] [18] Leidend principe is dat onderdelen van het Rijk die in de regio zijn gehuisvest zoveel mogelijk samen op één locatie worden samengebracht. Daarvan kan worden afgeweken onder meer als aantoonbaar is dat een uitzondering gegrond is vanwege vereisten aan dienstverlening aan burgers of bedrijven.

Analyse
Een vraag naar aanleiding van een bericht in de media[19] leidt tot een debat in de Tweede Kamer over de afweging tussen dienstverlening aan de burger en de regionale arbeidssituatie enerzijds, en de bedrijfsvoering bij de overheid anderzijds. Wat in het debat naar voren komt is de spanning tussen de doelstellingen van het beleid. Aan de orde komen aspecten van organisatievormen (zoals front- en backoffices), van dienstverleningsconcepten (zoals fysiek contact, telefonische bereikbaarheid en digitale dienstverlening) en van efficiënte bedrijfsvoering (zoals kostenreductie door huisvesting samen te voegen). Dat alles in relatie tot een maatschappelijk probleem van slechte vooruitzichten op de arbeidsmarkt in de betreffende regio. Het is een goed voorbeeld van het parlementaire debat waarin bijna alle dimensies aan de orde komen die belangrijk zijn als vraagstukken over dienstverlening en ICT worden besproken. Met name de staatssecretaris van Financiën laat zien welke dilemma's meespelen bij afwegingen van bedrijfsvoering versus dienstverlening.

---

16 Handelingen II, 2011/12, nr. 67, item 10, blz. 69–94, 22 maart 2012.

17 Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 31 066, nr. 152, inclusief bijlage.

18 Het debat gaat wel verder, niet meer over de huisvesting van de Belastingdienst, maar over de integriteit van de staatssecretaris. Zie Handelingen II, 2011/12, nr. 38, item 10, 20 december 2012.

19 Bron: RTV Drenthe

2. Over dienstverlening

"Waar zaken als ICT ondersteunend zijn, is het gedrag en de houding van onze medewerkers bepalend. Daar zit ook de ruimte om van gebaande paden af te wijken en maatwerk te leveren als dat nodig is."[20]

2.1 Inleiding

Of het nu het Rijk, de gemeente of een uitvoeringsorganisatie is, elke overheidsorganisatie heeft aandacht voor goede dienstverlening aan de burger. Zo had het kabinet Balkenende IV zich ten doel gesteld om voor de kwaliteit van de overheidsdienstverlening aan burgers en bedrijven minimaal een score 7 te krijgen. Gemeenten vergelijken hun prestaties in de benchmark waarstaatjegemeente.nl, waarbij de dienstverlening wordt bekeken door de bril van de burger als kiezer, klant, onderdaan, partner en wijkbewoner. En sinds 2000 hebben een aantal uitvoeringsorganisaties het initiatief genomen om zich publiek te verantwoorden voor hun handelen en voor de kwaliteit van de dienstverlening door ondertekening van het Handvest Publieke Verantwoording. Dienstverlening kortom, is een terugkerend speerpunt voor de overheid.

In dit deel gaat de Raad dieper in op het begrip dienstverlening, omdat het begrip al gauw wordt gebruikt als vergaarbak van ideeën, opvattingen, problemen en oplossingen. In Bijlage I worden de begrippen dienst en dienstverlening diepgaander beschouwd vanuit vier perspectieven: het semantische, het juridische, het organisatorische en het financiële perspectief. In dit hoofdstuk gaat de Raad eerst na wat dienstverlening is en wat criteria zijn voor goede dienstverlening. Ook wordt er ingegaan op het politiek-bestuurlijke perspectief op dienstverlening en het tegengesteld gedrag dat de overheid vertoont bij de uitvoering van overheidstaken: een boete is echt wat anders dan een uitkering.

2.2 Wat is dienstverlening?

Wat dienstverlening eigenlijk is, is niet zomaar in een paar woorden te vatten. De simpelste definitie van dienstverlening is het bieden van hulp aan het publiek. Een andere definitie van overheidsdienstverlening is het geheel van handelingen, al dan niet automatisch, naar aanleiding van een uit regelgeving voortvloeiende vaststelling van individuele rechten en plichten, inclusief de communicatie hierover.

Dat overheidsdienstverlening niet eenduidig is, blijkt wel uit een inventarisatie die TNS NIPO[21] maakte. Hieruit blijkt dat de overheid uit circa 1.400 (deel)overheden bestaat en meer dan 3.000

---

20 Jorritsma (VNG), maart 2010.

21 TNS NIPO, 2008, p. 1.

overheidsproducten aanbiedt. Om toch tot een gedeeld beeld van overheidsdienstverlening te komen stelde de bestuurlijke Regie Groep[22] een overheidsbrede visie op dienstverlening vast die dient als leidraad voor alle overheden. De visie bevat zes uitgangspunten:

1. de vraag staat centraal;
2. snel en zeker;
3. één overheid;
4. eenmalige uitvraag van gegevens;
5. transparant en aanspreekbaar;
6. efficiënt werken.

De Raad voor het openbaar bestuur adviseerde in 1998 al eens over dienstverlening en ICT[23] en kwam tot de volgende inzichten. Kenmerk van overheidsdienstverlening is dat deze algemeen toegankelijk moet zijn. Alle categorieën burgers, zowel de bureaucratische competente als de bureaucratisch minder competente burgers, moeten door de overheid gelijkelijk bediend kunnen worden. De overheid mag ook geen lastige burgers weigeren te helpen of juist burgers waaraan wat te verdienen valt extra belonen, zoals een bedrijf dat wel mag. Ook de continuïteit van de dienstverlening moet gegarandeerd zijn. Een dienstverlener in de marktsector kan stoppen met zijn dienstverlening om hem moverende redenen. Een andere marktpartij zal het gat wel vullen. Maar voor de overheid ligt dat anders, vaak omdat er een wettelijke verplichting aan ten grondslag ligt.

2.3 Criteria voor goede dienstverlening[24]

Wat is nou eigenlijk goede dienstverlening? De Raad denkt dat goede dienstverlening ten minste aan de volgende criteria moet voldoen. Als de dienst wordt verleend, dan is het wenselijk om de *contactmomenten tot het minimum* te beperken. Goede dienstverlening is *maatwerk*. Niet iedere burger of bedrijf is of vraagt hetzelfde. Dat impliceert dat diensten op verschillende niveaus kunnen worden geleverd. Minimale contacten en maatwerk kunnen worden gerealiseerd door *vraagpatronen te integreren*: wie een Wajong-uitkering aanvraagt behoort vaak tot de doelgroep die ook een indicatie voor zorg nodig heeft of aanspraak maakt op een voorziening ingevolge de Wmo. Het integreren van de vraag kan er overigens toe leiden dat overheidsdienstverlening niet per se door de overheid wordt uitgevoerd. Het *reduceren van uitval*, dat wil zeggen het terugbrengen van negatieve besluiten of niet in behandeling genomen aanvragen, is een ander kenmerk van goede dienstverlening. Het voorkomt teleurstelling bij de burger en kosten bij de overheid. Het hangt samen met *verwachtingenmanagement*, *klanttevredenheid* en *sevice level agreements*, andere indicatoren

22 Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 26 643, nr. 182.

23 Vergelijke ROB, 1998.

24 Vergelijk Hoogwout, 2010.

van goede dienstverlening.[25] Ten slotte spelen er overwegingen van *doelmatigheid*, *doeltreffendheid* en *rechtmatigheid*: goede dienstverlening door de overheid mag niet teveel kosten, moet wel werken, moet eerlijk zijn en moet voldoen aan wettelijke verplichtingen en beginselen van behoorlijk bestuur.

Box 1: Behoorlijkheidsvereisten[26]

De Nationale ombudsman toetst of de overheid zich al dan niet behoorlijk heeft gedragen. Bij de behoorlijkheidstoetsing maakt hij gebruik van een lijst met behoorlijkheidsvereisten. Deze behoorlijkheidsvereisten vormen in zekere zin een gedragscode voor de overheid. De vereisten zijn onderverdeeld in grondrechten, materiële behoorlijkheid, formele behoorlijkheid en instructienormen voor zorgvuldigheid. Met name deze laatste categorie leest als een handleiding voor goede dienstverlening. Zo moet een overheidsinstantie voldoen aan het vereiste van *voortvarendheid* door slagvaardig en met voldoende snelheid op te treden. Het vereiste van *administratieve nauwkeurigheid* houdt in dat een overheidsinstantie secuur werkt (informatieverwerking en dossiervorming). Een overheidsinstantie voorziet burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie. Anderzijds moet een overheidsinstantie voldoen aan *actieve en adequate informatieverwerving* bij de voorbereiding van haar handelingen. Een overheidsinstantie treft *adequate organisatorische voorzieningen* door haar administratieve beheer en organisatorische functioneren in te richten op een wijze die behoorlijke dienstverlening aan burgers verzekert én dat daarmee de continuïteit van het goede functioneren is gewaarborgd. *Correcte bejegening* is een belangrijk behoorlijkheidsvereiste in het verkeer met burgers. Een overheidsinstantie respecteert burgers als mens en behandelt hen beleefd en stelt zich in haar bejegening van burgers hulpvaardig op. In het verlengde daarvan handelen ambtenaren met een bijzondere training of opleiding jegens burgers overeenkomstig de standaarden van hun beroepsgroep (*professionaliteit*). Het vereiste van *bijzondere zorg* houdt in dat een overheidsinstantie aan personen die onder haar hoede zijn geplaatst toereikende zorg, bescherming of verzorging verstrekt. Het gaat dan onder andere om gedetineerden of onder toezicht gestelde jeugdigen die op de overheid zijn

---

25 Het doel bij verwachtingenmanagement is de klanten van de overheid een tevredener gevoel te geven over de dienstverlening van de overheid. Tevredenheid wordt bepaald door verschil tussen verwachtingen en feitelijke situatie. De verwachtingen die klanten hebben over dienstverlening (wachttijd, prijs, kwaliteit), bepalen in veel gevallen meer de tevredenheid van klanten, dan de feitelijke dienstverlening zelf. Als je verwacht pas over een uur te zijn geholpen, ben je blij dat het maar een half uur duurt. Had je verwacht meteen te worden geholpen, dan ben je ontevreden over een wachttijd van een half uur. De dienstverlening an sich hoeft in beide gevallen niet slecht te zijn. Een service level agreement is een type overeenkomst waarin afspraken staan tussen aanbieder en afnemer van een dienst of product. Er wordt bijvoorbeeld afgesproken wat de prestatie-indicatoren en kwaliteitseisen zijn van de te leveren dienst of product, om deze later te kunnen toetsen. In een overeenkomst worden de rechten en plichten van beide partijen omschreven.

26 Nationale ombudsman, maart 2010.

aangewezen voor bijvoorbeeld medische zorg, veilig onderdak of – bij ondertoezichtstelling – opvoeding. *Goede samenwerking* ten slotte vereist dat een overheidsinstantie bij het vervullen van haar taken niet primair kijkt naar de organisatiebelangen en doelen van de eigen organisatie, maar in het belang van burgers, bedrijven en instellingen goed samenwerkt, zelfs als die samenwerking nadelen oplevert voor een bepaalde overheidsinstantie. Het gaat hier om het besef bij overheidsinstanties dat in veel gevallen een door een burger gesignaleerd probleem uitsluitend kan worden opgelost door samenwerking van verschillende betrokken instanties. Een overheidsinstantie mag zich daarbij niet verschuilen achter een beperkte taakstelling.

2.4 Goede dienstverlening is uitvoering

In het verkeer met burgers wordt door de overheid in het algemeen diensten verleend door uitvoerenden. Politiek en bestuur dragen eindverantwoording. De overheidsdienstverlening, dat zijn de ambtenaren! TNS NIPO deed onderzoek naar de beleving van gemeentelijke dienstverlening volgens gemeenteambtenaren (die betrokken zijn bij publieke dienstverlening).[27] Goede dienstverlening volgens ambtenaren is dat de burger snel antwoord moet krijgen. Daarnaast zijn luisteren, de klant centraal stellen, het eenmalig verstrekken van gegevens en niet van het kastje naar de muur sturen de belangrijkste eigenschappen waar dienstverlening aan moet voldoen.

Vaak blijkt dat ambtenaren hun dienstverlening kunnen verbeteren door beter te communiceren met de burger. Uit de onderzoeken en rapportages die het ministerie van BZK heeft laten uitvoeren blijkt dat het afgelopen decennium het besef is gegroeid dat de kwaliteit van het overheidshandelen voor een aanzienlijk deel wordt bepaald door de manier waarop met de burger wordt gecommuniceerd.[28] Het bestuur is gebaat bij contact met de burger. Niet alleen omdat de burger beschikt over informatie die het bestuur nodig heeft voor het nemen van besluiten, maar ook om samen te kunnen zoeken naar een besluit dat zo veel mogelijk recht doet aan de belangen die daarbij zijn betrokken. En om als overheid beschikbaar te zijn voor uitleg over de mogelijkheden en grenzen van de bestuurlijke bevoegdheidsuitoefening. Maar niet alleen de inhoud, ook de vorm van het contact tussen bestuur en burger is van belang. Burgers waarderen het als de overheid zich niet afwachtend en formeel opstelt, maar actief en informeel. Het past allemaal in de eerder geschetste behoorlijkheid die de Nationale ombudsman als richtsnoer voor overheidsoptreden hanteert. Goede communicatie als bepalende factor voor goede dienstverlening.

---

27 TNS NIPO / Kanne, november 2010.

28 Ministerie van BZK, 2010-2011.

2.5 Klantdenken versus beleidsuitvoeringsdenken

Marcel Hoogwout[29] deed onderzoek naar de klantgerichte overheid en ging onder meer in op de spanningen die de invoering van het klantdenken bij gemeenten veroorzaakt en de manier waarop gemeenten daarmee omgaan. Hoogwout maakt onderscheid tussen de perspectieven klantdenken en beleidsuitvoeringsdenken.

Het *klantdenken* benadrukt de rol van de overheid als leverancier van diensten. Onder invloed van het *new public management*[30] heeft het klantdenken snel ingang gevonden bij overheidsdienstverlening. De motivatie achter het klantdenken is te herleiden tot het primaat van het individu: de overheid is er voor het individu en niet andersom. Een van de belangrijkste opvattingen die klantdenkers met elkaar delen is dat de min of meer gedwongen relatie tussen burger en overheid de overheid de plicht oplegt om het ongemak voor burgers tot een minimum te beperken. Voldoet de overheid hieraan, dan verwachten klantdenkers dat dit een positief effect heeft op het vertrouwen van burgers in de overheid. De kritiek op klantdenkers, zo onderzocht Hoogwout, is echter dat er te hoge verwachtingen bestaan ten aanzien van de positieve effecten. Ook de voormalige Vice-President van de Raad van State had kritiek op het klantdenken. Hij benadrukte dat het handhaven van de normen en beginselen van de democratische rechtsorde een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid is die inhoudt dat burgers bereid en in staat zijn naast hun eigen individuele belang oog te hebben voor het algemeen belang:

> *"Dat strijdt met de notie dat burgers klanten zijn (gericht op eigen belang), omdat de overheid een bedrijf is. Die visie op de overheid als bedrijf is failliet. Zij heeft geleid tot overaccentuering van het management en het financieel beheer en een verwaarlozing van inhoudelijke deskundigheid en de beginselen van de democratische rechtsorde."*[31]

Het bestuur wint geen gezag of vertrouwen met verbetering van de dienstverlening, maar kan er wel gezag en vertrouwen van burgers mee verliezen. De dienstverleningsparadox is dat je er niet mee kunt scoren, maar wel op kunt worden afgerekend als bestuur. Albert Jan Kruiter en Lotje Mertens beschreven de dienstverleningsparadox vanuit het perspectief van burgerschap:

> *"Aan de ene kant staat de klant die adequate dienstverlening eist, aan de andere kant een overheid die zich als antwoord daarop bedrijfsmatig opstelt. Tegelijkertijd weet diezelfde overheid dat ze de wensen van alle klanten nooit kan vervullen. Hierdoor keren nog meer mensen de overheid de rug toe."*[32]

---

29 Vergelijk Hoogwout, 2010.

30 Het new public management (NPM) is een managementfilosofie gebruikt door overheden en semi-overheden sinds de jaren '80 om de publieke sector te moderniseren. Kern van deze filosofie is dat bedrijfsmatige waarden als doeltreffendheid en doelmatigheid worden toegepast op overheidsorganisaties.

31 Inleiding tijdens de persconferentie van de presentatie van het Jaarverslag 2008 van de Raad van State, 8 april 2009. Bron: www.raadvanstate.nl.

32 NRC Handelsblad, 1 december 2005.

Het *beleidsuitvoeringsdenken* benadrukt de rol van de overheid als behartiger van het algemeen belang. Dat belang moet zo effectief en efficiënt mogelijk worden nagestreefd en in dit perspectief zijn waarden als gelijkheid van burgers en het legaliteitbeginsel belangrijk. Een objectieve benadering van burgers zonder de ene te bevoordelen boven de ander is een belangrijk kenmerk van het beleidsuitvoeringsdenken. Het (bestuurs)recht wordt gebruikt om het beleid voor iedereen zo gelijk mogelijk uit te voeren. Schaalvergroting, standaardisatie en informatisering passen goed bij het uitvoeringsdenken. Er bestaat een voorkeur voor grote uitvoeringsorganisaties die als technocratische fabrieken zo efficiënt mogelijk klantvragen afhandelen. De kritiek op uitvoeringsdenkers, zo onderzocht Hoogwout, is dat negatieve effecten elkaar versterken: het streven naar gelijkheid werkt meer regels in de hand, meer toezicht, meer rigiditeit en uiteindelijk een steeds minder efficiënt systeem met minder verantwoordelijkheid voor burgers. Die zullen zich dan minder verantwoordelijk gedragen, wat weer leidt tot meer regels en meer controlemechanismen…

2.6 Tegengesteld gedrag

Ieder concept van dienstverlening heeft last van het feit dat van de overheid tegengesteld gedrag wordt verlangd. Behalve dienstverlenend moet de overheid in sommige gevallen handhavend optreden, en dat wordt meestal niet als klantvriendelijk ervaren door de burger. In het belang van dienstverlening kan het wenselijk zijn diverse registraties aan elkaar te koppelen, maar dat roept onmiddellijk vragen op over de bescherming van privacy. Optimale dienstverlening vraagt betrokkenheid van de ambtenaar wat tegengesteld is aan het ideaal van een waardevrije bureaucratie waarin de persoonlijke betrokkenheid van de ambtenaar tot een minimum is gereduceerd. Luisteren naar de wensen van de burger als richtinggevend perspectief voor de inrichting van de organisatie staat haaks op het credo van 'het primaat van de politiek'. Het bedrijfsleven wordt vaak aangehaald als voorbeeld hoe dienstverlening beter kan bij de overheid. Maar door een taak te beleggen bij de overheid moet men de nadelen van het overheidssysteem op de koop toe nemen. Verbetering van dienstverlening vraagt vaak om samenwerking wat op gespannen voet staat met de autonomie van de betrokken overheidsinstantie. De voorbeelden geven aan dat aan dienstverlening door de overheid dilemma's zijn verbonden, dilemma's die in potentie ieder dienstverleningsconcept van de overheid kunnen ondermijnen.

2.7 Verwachtingen en behoeften van burgers

De spanning tussen uitvoeringsdenken en klantdenken komt terug in de relatie tussen burger en overheid bij dienstverlening. Overheidsdienstverlening gaat uit van de burger als klant. Dat dit in de praktijk niet altijd zo werkt laat het voorbeeld zien dat de Nationale ombudsman aanhaalde in zijn rapport *In krijt bij de overheid.*[33] Het gezinsbudget van een alleenstaande ouder (twee kinderen van 9 en 16 jaar) met een deeltijdbaan en een aanvullende bijstandsuitkering (WWB) met een huurwoning kan er zo uitzien: loon, aanvullende WWB, voorlopige teruggave, heffingskortingen,

33 Nationale ombudsman, rapport 2013/003, 17 januari 2013.

huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderbijslag, kindgebonden budget, belastingteruggave naar aanleiding van aangifte, tegemoetkoming studiekosten, kwijtschelding gemeentelijke en waterschapsbelasting, sportbijdrage en langdurigheidstoeslag. Deze alleenstaande ouder ontvangt *twaalf* inkomenselementen, afkomstig van *acht* instanties. Daarvoor moeten *achttien* (digitale) formulieren per jaar worden ingevuld en ontvangt het gezin *tachtig* betalingen per jaar. De administratieve lasten voor iemand met een minimuminkomen zijn daardoor enorm hoog.

Het burgerperspectief op dienstverlening gaat over de vragen wat zij verwachten van de overheid en wat hun behoeften zijn. TNS NIPO deed in opdracht van het ministerie van BZK en Burgerlink onderzoek naar de kwaliteit van overheidsdienstverlening aan de hand van de invalshoek van 'levensgebeurtenissen': situaties in iemands leven die maken dat hij in contact komt met de overheid.[34] Denk aan geboorte, ontslag, een boete of een studiekeuze. Het onderzoek biedt een trendoverzicht over 2008, 2009 en 2010. De eerste nulmeting werd verricht onder het gesternte van het kabinet Balkenende IV. Dit kabinet inventariseerde in zijn beleidsprogramma de tien door burgers meest gevoelde knelpunten.[35]

1. Snel en zeker: inzicht in wacht- en doorlooptijden en kortere wachttijden door afhandeling via internet.
2. Eenvoudige aanvraag en verantwoording van bijstand: eenvoudige (elektronische) aanvraag en efficiëntere verantwoording van de bijstand.
3. Eén keer je gegevens verstrekken: alle inkomensafhankelijke regelingen in een persoonlijke internetpagina.
4. Makkelijk een reisdocument verkrijgen: aanvragen bij gemeentehuis naar eigen keuze en foto en vingerafdruk maken aan de balie bij paspoorten en identiteitskaart.
5. Minder vergunningen: direct aan de slag door verschuiving van vergunning naar algemene regels, bijvoorbeeld voor het kappen van een boom.
6. Begrijpelijke taal: eenvoudige formulieren voor het doorgeven van een verhuizing, aanvraag zorgvoorzieningen (bijvoorbeeld rollator) en aanvraag uittreksel GBA.
7. Meer vertrouwen: meer verantwoordingsvrije bedragen in de zorg en sociale zekerheid.
8. Een luisterend oor voor klachten: problemen met de overheid oplossen door mediation in plaats van 'juridisering' door bezwaar- en klachtprocedures.
9. Ruimte geven aan vrijwilligers: vrijwilligersorganisaties als groepen burgers behandelen in plaats van als bedrijven; maakt het organiseren evenementen makkelijker.
10. Kwaliteit voorop: minimaal een 7 voor overheidsdienstverlening.

TNS NIPO bracht in zijn onderzoek twee zaken bij elkaar: de invalshoek van het kabinet om het aanbod van dienstverlening van de overheid (meer) in te richten vanuit de vraag of behoefte van de burger en minder vanuit het aanbod van producten of diensten van de overheid, en de invalshoek van de burger die niet op zoek gaat naar 'overheidsdienstverlening', maar de

34 TNS NIPO, 2008, p.12.

35 Samen leven, samen werken, 2007, p. 79.

overheidsdienstverlening nodig heeft om een bepaald doel te bereiken dat voortkomt uit een bepaalde levensgebeurtenis: hij of zij is ontslagen, heeft een kind gekregen, wil op reis naar het buitenland of begint een eigen zaak. Vanwege de levensgebeurtenis komt de burger overigens doorgaans niet in aanraking met één overheidsorganisatie, maar met een aantal organisaties. Daarom keek TNS NIPO ook naar de beoordeling van de verschillende ketens.

In 2008 beoordeelden burgers van de overheidsdienstverlening door de overheid *als geheel* met een 6,4, de overheid *in ketens* met een 6,7 en individuele overheidsorganisaties met een 7,0. In 2009 verslechterde de beoordeling licht naar respectievelijk 6,4, 6,6 en 6,9. In 2010 verbeterde de beoordeling licht naar respectievelijk 6,5, 6,7 en 6,9. Al met al kan worden geconcludeerd dat de scores redelijk constant zijn gebleven.

Factoren die de waardering van de overheidsdienstverlening sterk beïnvloeden zijn zaken als 'Ik kreeg wat ik wilde', de afhankelijkheid van de overheidsdienstverlening, de keuzevrijheid en de doorlooptijd. Burgers beoordelen de dienstverlening lager naarmate het gaat om meer complexe en onprettige levensgebeurtenissen. Over het algemeen daalt de waardering voor de overheidsdienstverlening naarmate het aantal organisaties waarmee men te maken krijgt, toeneemt. Verder vinden burgers het erg belangrijk dat de informatie die ze van overheidsorganisaties ontvangen afgestemd is op hun eigen situatie. Bovendien willen ze dat hun klachten en ideeën serieus worden genomen. De impact van deze scores op het totaaloordeel van de overheidsdienstverlening is hoog: áls deze kwaliteitsnormen niet goed worden uitgevoerd door de overheid, levert dit ontevreden burgers op. Vooral als het gaat om het serieus nemen van klachten en ideeën worden – in de ogen van de burgers – nog wel eens fouten gemaakt en in dat geval wordt de overheidsdienstverlening dus beduidend lager gewaardeerd. Ten slotte wil de burger zelf invloed uitoefenen op de manier waarop zijn of haar vraag, verzoek of probleem wordt opgelost of afgehandeld. Slechts een kwart van de burgers geeft aan dat hij of zij daadwerkelijk invloed kon uitoefenen, een derde is hierover niet tevreden. Dit aspect wordt het laagst gewaardeerd en heeft een grote impact op het eindoordeel. Mensen die een klacht hadden of een bezwaarprocedure startten tegen de overheid zijn in maar liefst 77% van de gevallen ontevreden over dit element. Het is hun grootste probleem met de overheid (afgezien van het inhoudelijke geschil). Ook burgers die overlast meldden (68% ontevreden), slachtoffers van een misdrijf (56%), immigranten (54%) en werklozen (50%) brengen dit als belangrijke kritiek naar voren, aldus TNS NIPO.

Box 2: Procedurele rechtvaardigheid

In het contact met de overheid is vaak sprake van een aanvraag, bezwaar of een klacht. Amerikaans/Nederlandse studies[36] en Nederlandse voorbeelden[37] wijzen uit dat burgers op een eerlijke en respectvolle manier behandeld willen worden. Zij willen goed worden geïnformeerd, ze willen begrijpen waarom de overheid een bepaald besluit neemt en ze willen een eerlijke afweging ervaren. Burgers hebben rechtvaardigheid én goede informatie nodig om ambtenaren, politici en de overheid te kunnen vertrouwen en overheidsbesluiten te kunnen aanvaarden.

Uit onderzoek blijkt dat door in een vroeg stadium contact op te nemen met de betrokken burger klacht- en bezwarenprocedures vaak voorkomen kunnen worden. Daarbij is het van belang dat de gebruikelijke juridische focus op (mogelijke) conflicten die bijna als vanzelf tot een juridische procedurele afhandeling leidt, gewijzigd wordt in een focus op het waar mogelijk oplossen van problemen en conflicten die de burger ervaart. In het kader van het programma *Prettig contact met de overheid* stimuleert het Ministerie van BZK de inzet van deze informele aanpak met als doel dat de burger niet alleen meer tevreden is over de overheid, maar ook dat het vertrouwen in de overheid groeit. De informele aanpak vergroot de aanvaardbaarheid van overheidsbesluiten, in het bijzonder wanneer deze negatief zijn.

Wijze van contact met de overheid[38]

De overheid stimuleert de digitale communicatie tussen burgers en overheid en probeert – waar mogelijk – transacties aan de balie te beperken. TNO-NIPO signaleerde in 2010 een verschuiving van balie naar online. Het e-mail-contact neemt toe en wordt een belangrijker contactkanaal dan de brief (32% versus 29%). Het contact tussen de burger en de overheid verloopt overigens nog steeds vooral via de telefoon of de publieksbalie.

In 2010 gaat in het contact met de overheid **de voorkeur van burgers** nog het meest uit naar persoonlijk contact. 29% kiest voor de balie als contactkanaal, gevolgd door de telefoon (27%). Het aantal burgers dat het liefst een persoonlijk bezoek aan de balie brengt, is wel gedaald ten opzichte van 2008 en 2009 (van 36% in 2008 naar 29%). Verder valt op dat **burgers er de voorkeur aan geven** om via de telefoon te communiceren een stijging van 21% in 2008 naar 27% in 2010. De voorkeur voor de digitale kanalen (e-mail 18%, internet 10%) is niet gestegen.

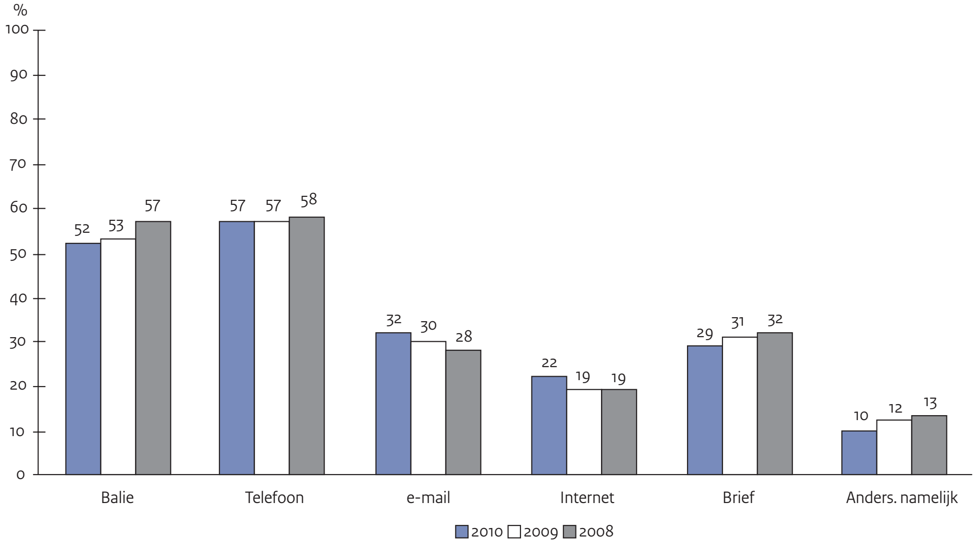
36 Vergelijk het werk van E. Allen Lind en Kees van den Bos.

37 Ministerie van BZK, www.prettigcontactmetdeoverheid.nl.

38 TNS NIPO, 2010.

Figuur 1

Verschuiving van balie naar digitaal (welk contactkanaal gebruikt)



Bron: TNS NIPO, 2010

De Nationale ombudsman deed onderzoek onder professionals die voor hun cliënten veel contacten hebben met overheidsorganisaties en hun vertegenwoordigers en vroeg naar problemen waar de burger in zijn contact met de overheid tegenaan loopt. Eén van de onderwerpen is de digitale dienstverlening waar de overheid steeds vaker voor kiest. Volgens het overgrote deel van de ondervraagde professionals hebben burgers daar (veel) moeite mee (85%), terwijl een minderheid meent dat burgers er weinig of geen moeite mee hebben (15%). Heeft de overheid voldoende ondernomen om burgers die problemen hebben met de digitale dienstverlening op een andere manier van dienst te zijn? Een ruime meerderheid van de respondenten vindt deze inspanningen (zeer) onvoldoende (63%), terwijl 33% neutraal is en slechts 4% vindt dat de overheid wel voldoende heeft gedaan.[39]

Kwaliteit van dienstverlening

Een andere manier van het in kaart brengen van het burgerperspectief is om te kijken naar de kwaliteit van dienstverlening die is af te lezen uit de benchmark waarstaatjegemeente.nl van de VNG. Het burgeroordeel over de kwaliteit van de dienstverlening over de jaren 2005-2008 ligt stabiel tussen de 7,4 (2006 en 2007) en 7,6 (2008). Ook het oordeel van burgers over baliedienstverlening was in de periode 2008-2010 stabiel (7,6), maar steeg in 2011 tot 7,8. Zetten we het burgeroordeel als ‘klant’ af tegen het oordeel van de burger als ‘partner’ (betrokkenheid totstandkoming

39 Nationale ombudsman, Mijn onbegrijpelijke overheid, 2013, p. 10.

plannen, interesse in burgermening, inspraakmogelijkheden, betrokkenheid uitvoering plannen en burgerinvloed op wat de gemeente doet), dan scoort de categorie 'partner' aanmerkelijk lager, al is er wel een stijgende lijn te zien: 5,1 in 2008, 5,7 in 2009 en 2010 en 5,8 in 2011.

De Sociale Verzekeringsbank (SVB) is een uitvoeringsorganisatie die *high tech* koppelt aan *high touch*. Veel geautomatiseerde processen worden gekoppeld aan klantgerichte dienstverlening. De klanttevredenheid wordt jaarlijks getoetst door een representatieve steekproef onder klanten die deels online, deels middels gesprekken wordt afgenomen. In het afgelopen jaar (2012) is de SVB overgeschakeld van toetsing per contactvorm naar het toetsen van de dienstverleningsketens. Dat is logisch omdat klanten niet een enkele schakel afnemen, maar de hele keten van dienstverlening. Gemiddeld scoort de dienstverlening van de SVB over 2012 een 8.0. Alle gegevens worden verwerkt in een aanbevelingsmatrix met de vier kwadranten: kroonjuwelen ("scherp bewaken"), speerpunten ("investeren"), pluspunten ("in de gaten houden") en aandachtspunten ("eventueel aanpakken"). Dit vormt weer input om de dienstverleningsketens verder te verbeteren.[40]

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) deed in 2008 onderzoek naar de kwaliteit van de uitvoerende overheidsdiensten.[41] Volgens het SCP is het imago van de gemeentelijke dienstverlening bij burgers matig. De productkwaliteit (vriendelijkheid en deskundigheid van het personeel) is in orde, maar de proces- en structuurkwaliteit zijn minder aan de maat. De ontvangers van een werkgerelateerde uitkering zijn over het algemeen tevreden over de verstrekking van de uitkering. Bij de contacten met deze instanties ondervindt men echter wel de nodige problemen. Zowel bij het vaststellen van de uitkeringshoogte en duur ervan (productkwaliteit) als bij de bejegening (proceskwaliteit) gaat wel eens wat mis. Over de verstrekking van de pensioenuitkering is men tevreden en men ondervindt weinig problemen bij contacten met de uitkerende instanties.
Het imago van de Belastingdienst is best goed, en ook mensen die contact hadden met de Belastingdienst zijn over het algemeen tevreden. Kanttekening wordt geplaatst bij problemen met de automatisering die het imago van de Belastingdienst minder goed hebben gedaan. Aangezien een direct contact met de Belastingdienst vaak alleen plaatsvindt als er problemen zijn, is het niet zo vreemd dat het gebruikersoordeel wel wat achterblijft bij het imago. Zowel de proces- als de productkwaliteit van de dienstverlening wordt matig bevonden.

40 Sociale Verzekeringsbank, klanttevredenheidsonderzoek 2012.

41 SCP, 2008, p. 128-129.

2.8 Samenvattende bevindingen

We vatten dit deel samen in de volgende bevindingen.

- Overheidsdienstverlening is een complex begrip dat al gauw wordt gebruikt als vergaarbak van opvattingen, ideeën, problemen en oplossingen.

- Criteria voor goede dienstverlening zijn onder meer het beperken van contactmomenten tot het minimum, het bieden van maatwerk, het integreren van vraagpatronen en het reduceren van uitval. Goede dienstverlening is goede uitvoering.

- De behoorlijkheidsvereisten van de Nationale ombudsman vormen in zekere zin een gedragscode voor de overheid en laten zich lezen als een handleiding voor goede dienstverlening.

- Klantdenken zet de burger centraal, uitvoeringsdenken de overheid.

- Overheidsdienstverlening heeft last van tegengesteld gedrag: een boete is echt iets anders dan hulpverlening.

- Scores over klanttevredenheid zijn niet heel hoog, maar zijn wel redelijk constant gebleven. Verder vinden burgers het erg belangrijk dat de informatie die ze van overheidsorganisaties ontvangen afgestemd is op hun eigen situatie. Bovendien willen ze dat hun klachten en ideeën serieus worden genomen.

- In het contact met de overheid geeft de burger nog altijd de voorkeur aan een persoonlijk contact aan de balie of de telefoon.

- Waar de overheid steeds meer kiest voor digitale dienstverlening hebben volgens professionals de meeste burgers daar problemen mee en vinden ze dat de overheid te weinig doet om bij problemen met digitale dienstverlening op een ander manier van dienst te zijn. De overheid zal altijd rekening moeten houden met burgers die persoonlijke dienstverlening nodig hebben.

- Tussen ambtenaren en burgers zijn veel overeenkomsten in de beleving van goede dienstverlening.

Intermezzo: Risico's uitvoerbaarheid Wet Walvis[42]

Casus
Kamerleden stellen vragen naar aanleiding van een artikel in NRC (11 juli 2007) over een risicoanalyse die het UWV in 2003 had opgesteld. Beschikte het ministerie hierover en zo ja, waarom was het niet aan de Tweede Kamer meegedeeld tijdens het daarvoor bestemde algemeen overleg? Antwoord: het ministerie beschikte op 4 juli 2007 niet over de risicoanalyse uit 2003 waaraan het desbetreffende artikel refereert. Naar aanleiding van het artikel in NRC heeft het UWV de Risicoanalyse Polisadministratie uit 2003 naar SZW gestuurd.

Analyse
De vraag werd niet gesteld in het kader van een algemeen overleg of begrotingsbehandeling, maar naar aanleiding van een artikel in een krant. Politici worden net als eenieder geïnformeerd door de media. Onderwerpen die in het nieuws komen, hebben meer kans zich te nestelen in de publieke agenda. Als politicus kan het een voordeel opleveren om in te spelen op deze actuele onderwerpen. Burgers zullen de onderwerpen van de Kamervragen herkennen, wat het voor journalisten weer interessanter maakt om er over te schrijven. De politicus kan zich profileren als iemand die weet wat er in de samenleving speelt.
Het onderwerp betreft de risico's van de invoering van de Wet Walvis. In 2006 moesten werkgevers hun loongegevens opnieuw aanleveren bij de Belastingdienst omdat de operatie-walvis, de invoering in 2006 van één loket voor de loonadministraties van de Belastingdienst en uitkeringsorganisatie UWV, mislukte. Burgers die aanspraak maakten op toeslagen of inkomensafhankelijke regelingen, konden langdurige vertragingen ondervinden bij de definitieve vaststelling van de toeslagen. De problemen hadden ook te maken met de complexiteit van het systeem. Maandelijks moeten werkgevers per werknemer 127 gegevens aanleveren, waarvan er een aantal (zoals bijvoorbeeld ziektedagen) aan voortdurende veranderingen onderhevig is. De complexiteit is het resultaat van het streven naar rechtvaardigheid van het sociale zekerheidsstelsel. Maar het vergt een gedetailleerdheid die gemakkelijk tot foutmeldingen leidt en die softwareprogramma's extreem kwetsbaar maakt.[43]
Het 'politieke' probleem is dat het ministerie niet (goed) op de hoogte was van uitvoeringsrisico's bij het UWV. Wat het paradepaardje van administratieve lastenverlichting moest zijn, een vereenvoudiging van het administreren van loongegevens, werd een ICT-debacle in de uitvoering met burgers en bedrijven als gedupeerden.

42 Vragen van de leden Dezentjé Hamming-Bluemink en Blok (beiden VVD) aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over het reeds 4 jaar bekend zijn van risico's wet «walvis» (ingezonden 16 juli 2007). Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, Aanhangsel 5303.

43 NRC Handelsblad, 11 juli 2007: Belastingdienst kan 'walvis' niet aan.

De rol van de Tweede Kamer is die van ‘reageerder’. In het wetgevingsproces is de uitvoeringstoets een vast onderdeel van het proces, bedoelt om na te gaan of de voorgenomen regel realiseerbaar, uitvoerbaar en handhaafbaar is. Het voorbeeld maakt duidelijk dat het perspectief van deugdelijke ICT-toepassing onvoldoende aan het licht zijn gekomen.

3. Over ICT

ICT		
de ICT (vrouwelijk)		
	technologie, gericht op het digitaal exploiteren van gegevens (informatie- en communicatietechnologie)	
	betekenisverwante termen	
	Hyperoniem:	technologie

Figuur 2: ICT volgens Van Dale

3.1 Inleiding

Als overheid en ICT in één adem worden genoemd gaat het vaak over grote ICT-projecten, basisinfrastructuur, processen en informatie. ICT heeft veel te maken met bedrijfsvoering bij de overheid en dus met de wijze waarop de overheid is georganiseerd. ICT gaat ook over nieuwe media en nieuwe communicatiemogelijkheden. We lopen deze elementen in dit deel na.

3.2 C-, e-, i- en o-overheid

Dienstverlening en ICT is een begrippenpaar dat niet meer is weg te denken in concepten over de overheid. Dat laat zich ook zien aan de hand van de concepten c-, e-, i-, en o-overheid.

C-overheid

De *c-overheid* is de compacte overheid die dit kabinet voorstaat. Minder overheid, minder ambtenaren en tegelijkertijd een betere dienstverlening aan burgers. Wat de rijksdienst betreft worden deze doelen bereikt door de ICT-infrastructuur rijksbreed te standaardiseren, het beheer voor ICT bij het rijk te concentreren en in de uitvoering van inkomensgerelateerde voorzieningen (onder meer toeslagen Belastingdienst en sociale zekerheidsuitkeringen) een gemeenschappelijke ICT-infrastructuur te realiseren.[44] De compacte rijksdienst gaat uit van de veronderstelling dat als Rijk met één gezicht naar buiten optreedt er minder verkokerde dienstverlening aan burgers wordt geleverd. En door concentratie van de bedrijfsvoering wordt de interne dienstverlening binnen de rijksdienst efficiënter. Bij het concept van de compacte overheid zijn dienstverlening en ICT dus primair gericht op de bedrijfsvoering van het Rijk.

44 Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 31 490, nr. 54.

E-overheid

De *e-overheid* is het oudere broertje van de c-overheid. De e-overheid bestaat al een jaar of vijftien. Nederland startte in 1994 als een van de eerste Europese landen met e-overheidsprogramma's. Sindsdien heeft het e-overheidsnetwerk zich door heel Nederland vertakt. Gemeenten, provincies, waterschappen en het rijk beloofden aan de hand van ICT-oplossingen de dienstverlening te vergroten en administratieve lasten te verminderen[45] langs de volgende uitgangspunten[46]:

1. De overheid is transparant: informatie over rechten en plichten van burgers en bedrijven is eenduidig, begrijpelijk en goed vindbaar.
2. Eenmalige gegevensverstrekking: informatie die al bij de overheid bekend is, hoeft een burger niet nogmaals aan een overheidsinstantie te verstrekken.
3. Overheden sturen burgers niet meer van het kastje naar de muur; overheidsinstanties delen en hergebruiken informatie.
4. Vermindering van administratieve lasten: de afhandeling van transacties is zo eenvoudig, inzichtelijk *(tracking & tracing)* en goedkoop mogelijk.
5. Alle kanalen staan open (multichanneling): burgers, bedrijven en instellingen maken zelf uit langs welk contactkanaal zij de overheid benaderen.

De héle overheid stelt gemeenten in staat voor persoonlijk contact met burgers aan balie of telefoon de 'poort tot de overheid' te zijn. Ook voor bedrijven kunnen gemeenten deze rol vervullen, naast bijvoorbeeld de Kamers van Koophandel. Als dat voor burgers en bedrijven makkelijker is, neemt men natuurlijk direct contact op met andere overheidsorganisaties, zoals de Belastingdienst of de Dienst Uitvoering Onderwijs.

De e-overheid omvat onder ander het NUP, ICT-architectuur en het stelsel van basisregistraties.

NUP[47]

Het Nationaal Uitvoeringsprogramma dienstverlening en e-overheid (NUP) is een prioriteitenprogramma tussen gemeenten, provincies, waterschappen en het rijk. Het is een lijst van negentien NUP-bouwstenen en zes voorbeeldprojecten. Deze voorzieningen vormen gezamenlijk de basisinfrastructuur voor de realisatie van de e-overheid. Het doel van het NUP is om focus, samenhang en structuur aan te brengen in de verbetering van e-dienstverlening aan burgers en bedrijven. Het is de bedoeling dat overheden informatie snel en vlekkeloos kunnen uitwisselen, zodat de dienstverlening aan burgers beter wordt. De gedachte achter het NUP is dat burgers en bedrijven vragen om een overheid die snel, efficiënt en klantgericht werkt en niet steeds naar de bekende weg vraagt, dus betere dienstverlening met minder administratieve lasten. Om dat te bereiken vinden de overheden zelf dat ze (nog) meer samenwerken, hun bedrijfsvoering en gegevenshuishouding op elkaar afstemmen en aansluiten op reeds ontwikkelde en nog te ontwikkelen basisvoorzieningen. Daarvoor is een solide technische infrastructuur nodig.

---

45 Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29 362 en 29 515, nr. 90, bijlage.

46 www.e-overheidvoorburgers.nl.

47 www.e-overheid.nl.

Het NUP vindt zijn oorsprong in het rapport van de commissie Postma/Wallage.[48] Deze commissie bracht een advies uit waarin zij aangaf hoe de overheid de elektronische infrastructuur het beste kan ontwikkelen en invoeren. De commissie constateerde een gebrek aan regie en samenhang, waardoor de gezamenlijke overheidsbrede elektronische infrastructuur nog te weinig werd gebruikt.

Op 30 mei 2011 bood de Minister van BZK aan de Tweede Kamer aan de overheidsbrede implementatieagenda voor dienstverlening en e-overheid: I-NUP.[49] I-NUP bouwt voort op het NUP. Overheden spreken met elkaar af om prioriteit te geven aan de ontwikkeling van een aantal basisvoorzieningen. Deze vormen met elkaar de basisinfrastructuur voor een goed elektronisch verkeer tussen overheid en burgers en bedrijven én tussen overheden onderling.

De dames van de architectuur[50]
Samenwerking tussen overheidsorganisaties waarbij zij hun processen afstemmen en gebruikmaken van elkaars informatie, is een belangrijke voorwaarde voor een goed functionerende, dienstverlenende overheid. NORA, de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur, is bedoeld om die samenwerking te realiseren. Het kabinet heeft NORA vastgesteld als norm voor de gehele overheid. NORA heeft een aantal zusjes: GEMMA, PETRA, WILMA, MARIJ en ROSA. Het zijn architectuurmodellen voor de gemeenten, provincies, waterschappen, rijksdienst en de onderwijssector die kaders bieden voor de inrichting van de processen, de informatievoorziening en gegevensuitwisseling en om samenwerking te verbeteren. De architectuur gaat ook over front-, mid- en backoffices en dus (ook) over interne organisatiestructuren en bedrijfsprocessen.

Basisregistraties[51]
De overheid wil de dienstverlening aan burgers en bedrijven verbeteren door al bekende gegevens binnen de overheid te delen. Voorbeelden van deze gegevens zijn naam, adres of vestigingsplaats. Om de gegevens te kunnen delen vormen 13 basisregistraties samen het Stelsel van Basisregistraties. Alle overheden, dat wil zeggen alle gemeenten, provincies, waterschappen, zelfstandige bestuursorganen en overige organisaties met een publieke taak, moeten gebruik maken van de basisregistraties.

<u>I-overheid</u>
De *i-overheid* is ontsproten aan het brein van de WRR.[52] De i-overheid gaat over meer dan dienstverlening. De alomtegenwoordige inzet van ICT door de overheid heeft ervoor gezorgd dat deze niet langer meer als een e-overheid, gericht op dienstverlening en gebruikmakend van techniek, kan worden gekarakteriseerd. In de dagelijkse praktijk is veeleer een i-overheid ontstaan, gekenmerkt door informatiestromen en -netwerken en gericht op niet alleen dienstverlening,

48 Postma en Wallage, 2007.

49 Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 26 643, nr. 182.

50 www.e-overheid.nl.

51 idem.

52 WRR, 2011.

maar ook controle en zorg. Deze i-overheid brengt vergaande veranderingen in de relatie tussen burgers en overheden met zich mee. Het bewaren van informatie bijvoorbeeld zegt iets over de betrouwbaarheid en kwaliteit van de overheid. Het beheersen van informatie zegt wat over de score van de overheid op transparantie maar ook over het afleggen van verantwoording en het delen van verantwoordelijkheden.

Informatie overschrijdt de grenzen van beleid, van publiek en privaat en van dienstverlening en handhaving. Informatie is in het huidige tijdsgewricht zó belangrijk geworden dat beheersing ervan in feite het sturen op de samenleving zélf inhoudt. Dat brengt met zich dat de overheid na moet denken over de grenzen die zij stelt aan informatie. Hoewel de i-overheid in de praktijk van beleid en uitvoering heel concreet is en daarmee reële gevolgen heeft, is ze nog nauwelijks op de politiek-bestuurlijke radar verschenen. De WRR bepleit het verankeren van het 'besef een i-overheid te zijn' als een centrale opdracht en doet het een reeks inhoudelijke en institutionele aanbevelingen om de noodzakelijke paradigmawisseling van e-overheid naar i-overheid in goede banen te leiden.[53]

O-overheid

Ten slotte de *o-overheid*, die staat voor de open overheid. Dit concept gaat in technische zin over open source en open data. In rechtsstatelijke zin gaat het over openbaarheid, transparantie, rekenschap en verantwoording.

Moderne informatietechnologie kenmerkt zich door het feit dat zij informatie ontsluit voor wijder gebruik. Er is veel meer informatie beschikbaar via websites van de overheid dan tien of twintig jaar geleden. ICT maakt het makkelijker om overheidsdata tegen geringe kosten van nut te laten zijn voor anderen. Denk bijvoorbeeld aan milieu- en demografische data, data over incidenten, mobiliteit, educatie, connectiviteit, infrastructuur en de planning en het gebruik van (publieke) ruimte. De overheid zelf heeft geen taak in het commercieel toepassen van overheidsinformatie, maar derden kunnen de gegevens aanpassen en verrijken en zo een toegevoegde (gebruiks)waarde creëren. Grotere toegankelijkheid betekent overigens niet per se een betere informatiepositie. Want ruwe data bewerken vergt inspanningen die gemakkelijker door organisaties met veel middelen kunnen worden opgebracht dan eenvoudige burgers. De overheid behoudt de verantwoordelijkheid

53 Volgens de WRR moeten om de doelen van de i-overheid handen en voeten te geven drie functies bij de overheid worden belegd en verankerd:

a. De strategische functie, oftewel het waarborgen van een weloverwogen verdere ontwikkeling van de i-overheid.
b. De maatschappelijke functie, oftewel het versterken van de transparantie van de i-overheid voor burgers en het versterken van de accountability van de i-overheidten opzichte van burgers die in informatienetwerken verstrikt raken.
c. De operationele functie,oftewel het verbeteren van de weloverwogen aansluiting tussen beleid, uitvoering, technologie en informatiestromen en netwerken. Het verbeteren van het opdrachtgeverschap van de overheid.

voor beheer en toepassing van bijvoorbeeld wetteksten, officiële bekendmakingen en parlementaire documenten.

3.3 Trackrecord ICT

In beleidsproducten wordt ICT meestal voorgesteld als panacee voor de knelpunten binnen de overheid of in het verkeer tussen overheid en burgers. Zeker, er is veel bereikt met ICT om dienstverlening te verbeteren en veel diensten zijn gemakkelijker en goedkoper beschikbaar gekomen. ICT is als een tweesnijdend zwaard: aan de ene kant dragen de technologieën bij tot een verbetering van de kwaliteit van het bestaan van de burgers, aan de andere kant kunnen ze ook negatieve gevolgen hebben. We hoeven hierbij maar te denken aan de aantasting van de privacy of het gevaar van onbeheersbare informatieprocessen waarvoor de WRR waarschuwt.[54]

Het financieel belang van ICT-projecten is groot. Volgens de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk over 2011 waren eind 2011 in totaal 49 grote en risicovolle ICT-projecten in uitvoering bij het Rijk. De totale meerjarig geraamde kosten van deze ICT-projecten bedragen ruim 2,4 miljard euro. De heersende opvatting lijkt ervan overtuigd dat er grote risico's kleven aan (grootschalige) inzet van ICT. Albert Boonstra, hoogleraar informatiemanagement in Groningen, wijst op het gevaar dat grote ICT-projecten gedoemd zijn om te mislukken. Voorbeelden genoeg: het elektronisch patiëntendossier, het rekeningrijden, maar ook de ICT bij de politie. In zijn oratie over innovatieve informatietechnologie[55] analyseert hij de oorzaken: kosten, tijdsduur en uiteenlopende belangen worden schromelijk onderschat. De toepassing van ICT is daarom meer dan alleen het gebruik van geavanceerde automatisering. Het betekent veelal ook een ingrijpende wijziging van sturing, organisatiestructuur en van werkprocessen. Onderzoek van de Algemene Rekenkamer[56] uit 2007 naar de oorzaken van ICT-mislukkingen laat zien dat de ICT-projecten bij de overheid vaak te ambitieus en te complex zijn. De balans tussen de grote ambities en de beschikbare mensen en middelen raakt zoek. En er zijn enorme kosten gemoeid met mislukte projecten. De Algemene Rekenkamer becijferde dat de overheid naar schatting voor 6 miljard euro het schip inging op een totaalbedrag van 18,5 miljard euro aan uitgaven. Gelukkig (of helaas) staat de overheid hierin niet alleen. Volgens Boonstra steekt ook het bedrijfsleven jaarlijks miljarden in mislukte automatiseringsprojecten, managementsystemen en andere innovatief bedoelde investeringen in ICT.[57] Maar die mislukkingen komen niet in de openbaarheid.

Aanbevelingen om ICT-mislukkingen tegen te gaan zijn er ook: bij grote ICT-projecten moet de overheid de vinger sneller en vaker aan de pols houden. Opdrachtgevers moeten hun expertise vergroten en minder complexe opdrachten verstrekken. En ook is een exitstrategie nodig om te voorkomen dat men maar blijft doormodderen. Er is wel geleerd van mislukkingen uit het verleden.

54 WRR, 2011.

55 Boonstra, 2011.

56 Algemene Rekenkamer, 2007.

57 Bron: www.rug.nl, 24 mei 2011.

Bij de departementen is een Chief Information Officer aangesteld die projecten in de gaten houdt en bijstuurt via bijvoorbeeld *gateway reviews*. Het parlement wordt geïnformeerd over grote projecten en er is een ICT-dashboard beschikbaar op internet met voortgangsinformatie over grote en hoogrisico projecten bij ministeries en uitvoeringsorganisaties. Maar de vragen houden aan. Inmiddels heeft de Tweede Kamer besloten onderzoek te doen naar de overheid en de ICT-malaise.[58]

De Raad wil niet teveel meedobberen op gevoelens van misgelopen maatschappelijke effecten en kosten van mislukte ICT-projecten bij de overheid. Zo concludeerde de Algemene Rekenkamer recent nog dat weliswaar een optimale beheersing van ICT-projecten nog niet is bereikt, maar dat sinds 2007 het Rijk een duidelijke impuls heeft gegeven aan een doelmatige beheersing van ICT-projecten.[59] Er wordt veel gemopperd op ICT-systemen, zowel door gebruikers als door bestuurders of technici. Vaak is de wens dat alles beter, sneller, handiger moet. Maar desondanks zijn er overal om ons heen systemen en over het algemeen werken ze goed. Belastingaangifte, inzicht in voertuiggegevens of je WOZ-taxatieverslag online beschikbaar. Het lijkt wel of niemand zich afvraagt hoe die systemen er zijn gekomen. ICT-projecten mislukken niet altijd, wel is het zo dat er vaak meer geld aan wordt besteed dan oorspronkelijk begroot. Een project kan financieel gezien mislukt zijn, terwijl gebruikers zeer tevreden zijn. De ingewikkeldheid van ICT-projecten wordt vaak onderschat, maar dat neemt niet weg dat in veel projecten een werkbaar resultaat wordt opgeleverd. Zoals vaker het geval is met projectmatig werken bij de overheid én daarbuiten, wordt het resultaat bereikt met vallen en opstaan.

3.4 Strategisch belang van ICT

Overheidsdienstverlening kan niet zonder ICT. Uitvoeringsorganisaties als de Belastingdienst, de Sociale Verzekeringsbank (SVB), de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) of het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) kunnen hun taken niet naar behoren uitvoeren zonder geautomatiseerde systemen. Miljoenen belastingaanslagen en honderdduizenden uitkeringen kunnen niet meer worden ingediend met een papieren aanvraag, alle handelingen kunnen niet meer door ambtenaren worden afgedaan. In die zin is uitvoering *high tech* geworden en zeer efficiënt. ICT is dus noodzakelijk voor overheidsdienstverlening.

Naast de noodzakelijkheid van ICT wordt de samenleving als geheel en de overheid in het bijzonder steeds meer afhankelijk van ICT. Afhankelijkheid vormt een risico voor continuïteit. We geven drie voorbeelden.

1. Als de interface werk.nl van het UWV eruit ligt, kun je geen uitkering aanvragen of een wijziging doorvoeren. De burger kan zijn CV niet plaatsen of zoeken naar een geschikte functie. Het UWV kan zijn digitale diensten niet meer aanbieden als werk.nl platligt, in het ergste geval kan de burger dan niet voldoen aan zijn wettelijke verplichtingen om alle relevante omstandigheden in verband met zijn recht op uitkering te verstrekken.

58 Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 326, nr. 1.

59 Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 584, nr. 2, p. 10.

2. Digipoort is een centrale voorziening in de infrastructuur van de e-overheid, waarop overheden en bedrijven kunnen aansluiten om gemakkelijk en betrouwbaar gegevens met elkaar te kunnen uitwisselen. Als Digipoort hapert, kunnen zeeschepen die de Rotterdamse haven bezoeken hun maritieme gegevens (hun posities en waarschuwingsberichten, gegevens over gevaarlijke goederen aan boord) niet meer verstrekken. De gevolgen laten zich raden, niet alleen wat betreft de veiligheid van de haven maar ook de financieel-economische schade van het niet kunnen aandoen van een haven.
3. De affaire met Diginotar heeft aangetoond dat deze vorm van ICT-dienstverlening sterk afhankelijk is van beveiligingscertificaten. De Onderzoeksraad voor Veiligheid onderzocht het incident en kwam tot drie aanbevelingen:
    - zorg dat bestuurders van alle overheidsorganisaties hun verantwoordelijkheid nemen voor het beheersen van digitale veiligheid,
    - schep voorwaarden zodat overheidsorganisaties hun digitale veiligheid systematisch beheersen, en
    - realiseer een veiliger uitgifte en gebruik van digitale certificaten.

Een ander voorbeeld van de strategische functie die ICT inneemt. Aan de vooravond van grote decentralisaties Werk, Jeugdzorg en Wmo-begeleiding komen in toenemende mate ICT-vraagstukken aan de orde. Het gaat dan met name om de vraag welke ICT-voorzieningen er straks nodig zijn en hoe ICT kan helpen bij de uitvoering in het sociaal domein. Wil een zo grote decentralisatie kans maken een succes te worden, dan moet een aantal principes leidend zijn voor de ICT-strategie. Om die reden gaan de gemeenten Maassluis, Schiedam en Vlaardingen meer samenwerken op ICT-gebied. “Het gaat steeds meer om dingen samen organiseren. ICT is dan het fundament. Als je dat niet eerst op orde hebt, wordt samenwerken erg lastig”, aldus de verantwoordelijk wethouder van Vlaardingen, Ruud de Vries, in Binnenlands Bestuur.[60] De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) formuleerde randvoorwaarden voor samenhangende informatievoorziening.

60 www.binnenlandsbestuur.nl, 24 april 2013.

Box 3: Samenhangende informatievoorziening[61]

Adequate informatievoorziening kan een impuls geven aan de gewenste omslag naar dienstverlening op maat, en bijdragen aan een meer efficiënte uitvoering: één burger (of diens gezin), één dossier, en optimale logistieke ondersteuning van het proces. Het is van belang dat alle bij de decentralisaties betrokken partijen – de gemeenten voorop – een gezamenlijke agenda opstellen om de informatievoorziening in het sociale domein vorm te geven. Daarbij zijn de volgende uitgangpunten leidend:

- Een zorgvuldige balans tussen het recht op autonomie/zelfsturing enerzijds (burger als eigenaar van zijn eigen dossier) en vlotte gegevensuitwisseling tussen professionals anderzijds (ook gegevens die nog niet onder ogen van de burger mogen komen, zoals kan spelen op het terrein van werk en inkomen, of bijvoorbeeld het gedwongen kader in de Jeugdzorg). Als de burger de beheerder is van zijn eigen dossier, moet de gemeente aan de burger informatieplicht kunnen opleggen.
- Eenvoudig en transparant. Gegevens zijn eenvoudig vast te leggen en worden waar mogelijk meervoudig gebruikt. Koppeling van systemen gebeurt op veilige wijze.
- Privacy wordt gewaarborgd. Gemeenten houden alleen die gegevens bij die echt noodzakelijk zijn en zijn terughoudend met uitwisselen en maken hierover bindende afspraken met samenwerkingspartners. Uitgangspunt is – zoals ook in de Wet bescherming persoonsgegevens neergelegd - dat de burger zelf de regie kan voeren over zijn gegevens en dat hij zelf kan bepalen met welke partijen gegevens gedeeld mogen worden.
- Standaardisatie waar mogelijk. Bestaande e-overheidsvoorzieningen (basisregistraties, mijnoverheid/e-dossiers en elektronische identificatie van burgers en professionals) worden zoveel mogelijk hergebruikt.

Samenvattend: noodzaak en afhankelijkheid betekenen dat ICT steeds meer van strategisch belang wordt. En ICT is van steeds groter belang bij het vormen van beleid: welke lijn wordt gevolgd, gebaseerd op missie en visie en rekening houdend met de verre toekomst? ICT kan niet langer worden gezien als een afzonderlijke technologische dimensie. Het maakt onderdeel uit van processen en de manier waarop de overheid werkt.

61 In oktober 2012 stelde de VNG een notitie op over een samenhangende aanpak van de decentralisaties op het gebied van werk, zorg en jeugd en op aanpalende terreinen zoals passend onderwijs. In de notitie leggen gemeenten een aantal overkoepelende principes neer, die naar hun mening leidend moeten zijn bij het vormgeven van het sociale domein, inclusief het decentraliseren van taken naar gemeenten. Eén van de principes gaat over adequate informatievoorziening. Bron: VNG, oktober 2012.

3.5 Is de overheid voldoende robuust?

Heeft de overheid genoeg in huis om maatschappelijke en technologische ontwikkelingen bij te houden en daarop te anticiperen? Met andere woorden: kan de overheid het aan? De Raad ziet vier belemmerende factoren die het de overheid moeilijk maken om de dynamiek bij te benen.

De *eerste* factor is dat overheden teveel problemen lokaal en daarmee tijdelijk (mogen) oplossen, en niet (of pas achteraf) nadenken over het grote plaatje en de toekomst. Iedere overheid lost zijn eigen probleem van vandaag op, en heeft daar zijn handen vol aan. Ondanks de inzet op overheidsbrede architectuur en basisregistraties is er nog te weinig aandacht voor standaardisatie, hergebruik en duurzaamheid. De overheid heeft moeite met het zelf in handen krijgen van de regie voor morgen. ICT wordt veelal ingestoken alsof het een spoorlijn of een gebouw is, afgeschreven over een vaste periode en daarna opnieuw aanbesteed. Het strategische belang van ICT wordt onderschat. Hier speelt de kloof tussen de inhoudelijke beleidsontwikkelaars en ICT-deskundigen. ICT wordt aan de beleidskant gezien als een element van uitvoering. De vraag in welke mate – en tegen welke kosten en risico's – ICT een rol kan spelen de beleidsdoelen te bereiken, komt in de beleidsontwikkeling nauwelijks aan de orde. Pas als de koers inhoudelijk is uitgezet mogen de ICT-deskundigen een uitvoeringsaanpak organiseren.

De *tweede* factor is het gegeven dat bij de overheid de kennis over techniek en infrastructuur te wensen overlaat. Daardoor speelt zij leveranciers financieel in de kaart. Er is sprake van een tekort aan overheidscapaciteit en –kennis en de ontbrekende kennis aanvullen is problematisch. Daarnaast worden niet alle technische dilemma's bestuurlijk voorgelegd.

Dat hangt samen met de *derde* factor: de kosten staan niet in verhouding tot het rendement. Het is een open einderegeling. Kijk maar naar de OV-chipkaart of de kosten van ICT bij de gemeente Amsterdam[62]: de budgetten lopen sneller op dan goed is.

De *laatste* factor is de afhankelijkheid van andere overheden die een grote mate van autonomie hebben om niet mee te doen. Gemeenten blijken hardleers. Ondanks Dorifel[63] en Lektober[64] blijkt uit onderzoek van de Informatiebeveiligingsdienst (IBD) dat een kwart van de gemeentelijke systemen op verouderde, en dus onveilige software draait.[65] Gemeenten werken veel samen, maar

---

62 In juni 2011 informeerde de verantwoordelijk portefeuillehouder de gemeenteraad over de problemen bij de gemeentelijke Dienst ICT. In het 'worst case'-scenario zouden de tekorten in 2011 oplopen tot 14,3 miljoen euro. Bron: brief van 11 juni 2011, http://zoeken.amsterdam.raadsinformatie.nl/cgi-bin/showdoc.cgi/session=2683346516/action=view/id=129062/type=pdf/09012f9780c7f993.pdf.

63 Tien tot twintig instellingen en gemeenten zijn geïnfecteerd met een virus dat de naam 'Dorifel' heeft gekregen. Dorifel is een zogenaamd Trojaans paard dat zich verschuilt in computers en gegevens steelt zonder dat je het merkt.

64 ICT-nieuwssite Webwereld riep oktober 2011 uit tot Lektober. Elke dag plaatste de site een privacylek in een website of overheidsdienst.

65 Nieuwsbrief I-Bestuur, 31 januari 2013.

de impact van digitalisering op het functioneren van de samenwerking wordt daarbij onvoldoende erkend, concluderen onderzoekers van de NHL Hogeschool/Thorbecke Academie.[66] Het is een strijd van koplopers die achterblijvers proberen mee te krijgen, met inefficiëntie tot gevolg. Hier wreekt zich het gebrek aan urgentie over het toegenomen strategische belang van ICT.

Ideeën voor een toekomstbestendige digitale overheid zijn er ook, maar zitten vaak in nog in het beginstadium. KING, het Kwaliteits Instituut Nederlandse Gemeenten, schetst een soort basisgemeente, een ICT-gemeentehuis met 408 kamers. Eén gemeentelijke ICT-dienst waarop alle gemeenten zijn aangesloten en producten van kunnen afnemen. TNO denkt na over de wenselijkheid en de haalbaarheid van een uniform kwalificatiestelsel voor informatiebeveiliging. Opleidingen tot informatierisicomanagers en ICT-beveiligers kunnen worden gecertificeerd zodat potentiële werkgevers kwaliteit en kunde kunnen waarderen en echte specialisten kunnen werven. Ook worden plannen ontwikkeld om technisch-bedrijfskundige functies te creëren die een brug vormen tussen de technische kant van ICT en het bestuurlijke. En een convenant moet de samenwerking tussen rijksoverheid en het ICT-bedrijfsleven verbeteren.[67]

3.6 Nieuwe media en nieuwe communicatietoepassingen

ICT-ontwikkelingen gaan ook over nieuwe media. Sociale media zijn jong: Hyves ging in 2004 online en Facebook is pas sinds 2008 in het Nederlands beschikbaar. Op dit moment is bijna iedereen al actief op een of meer sociale media. In de zakelijke wereld zijn Twitter en LinkedIn inmiddels gemeengoed. Ook thuis zijn sociale media niet meer weg te denken. De topgebruikers zijn onze kinderen. Koploper in Europa: van de kinderen tussen 9 en 16 jaar heeft 78% een account op een sociaal netwerk.[68] Sociale netwerken zijn veel meer dan sites. Ze hebben de manier waarop we met elkaar omgaan veranderd. Waren we een paar jaar geleden nog verbaasd dat de scholierendemonstraties op het Malieveld zo snel succesvol waren door oproepen op Hyves, inmiddels weten we sinds de rellen in Haren wat de impact van Facebook kan zijn.

Smartphones, apps en tablets, moderne communicatietoepassingen richten ons leven heel anders in: wie maakt er nog een boodschappenlijstje? De portemonnee lijkt zijn beste tijd te hebben gehad. Klanten van ABN Amro, ING en Rabobank kunnen binnenkort een biertje in de kroeg of de boodschappen in de supermarkt afrekenen met hun smartphone.[69] Het is de normaalste zaak om direct na een gespeelde hockeywedstrijd het digitale wedstrijdformulier in te vullen op je smartphone. Via de site verbeterjebuurt.nl kun je simpel en snel melding maken bij je gemeente van zwerfafval of een losliggende stoeptegel. “*Heb je een smartphone? Download dan de app.*”

---

66 www.binnenlandsbestuur.nl, 7 februari 2013.

67 Zie ook iBestuur Magazine, nummer 6, april 2013.

68 Bron: www.eukidsonline.net .

69 Bron: www.telegraaf.nl 20 februari 2013.

De digitalisering van de maatschappij, met de opkomst van sociale media en het gebruik van mobiele apparaten, resulteert in een enorme groei aan data die wordt gegeneerd. *Big data* bevat een schat aan informatie en kansen om dienstverlening – ook door de overheid – te vervolmaken. Maar de maximale waarde eruit halen is minder eenvoudig. Niet alleen door de enorme omvang, ook de grote verscheidenheid aan databronnen en de technische complexiteit van het winnen van data spelen een rol. Daarnaast speelt het rechtstatelijke aspect van privacy mee, evenals de gevaren van ongecontroleerde gegevensstromen waarvoor de WRR in *iOverheid* waarschuwde.

Sociale media, mobiele ICT en andere 21e-eeuwse ontwikkelingen bieden overheidsdiensten mogelijkheden en instrumenten die voor vorige generaties onbereikbaar waren. Nieuwe ontwikkelingen in de technologie in combinatie met een samenleving die steeds meer gebruik maakt van computertechnologie, hebben een enorme impact. Zowel op de verwachtingen van burgers als op de eisen die aan overheidsdiensten worden gesteld.

3.7 Digivaardig

Niet iedereen heeft in dezelfde mate te maken met overheidsdienstverlening en niet iedereen is even digivaardig. Wanneer de kansen van ICT voor onze economie en samenleving worden benut, moet iedereen in Nederland over de juiste digitale vaardigheden beschikken. Dat de 'oude digitale kloof' steeds meer wordt gedicht, blijkt uit de nieuwste cijfers van het Trendrapport internetgebruik 2012 van de Universiteit Twente in opdracht van Digivaardig & Digiveilig. Nederland scoort hoog op internetdichtheid en –gebruik. Van de huishoudens heeft 94 procent toegang tot internet – de hoogste score in Europa – en van alle Nederlanders gebruikt 87 procent internet dagelijks. Nog maar 6 procent van de Nederlanders is 'digibeet', dat wil zeggen minimaal een jaar geen gebruik gemaakt van internet. Binnen deze groep bestaat overigens wel een duidelijke relatie met laaggeletterdheid: naar schatting is 41 procent van de digibeten laaggeletterd.

Zowel thuis als op het werk neemt internet dus steeds een prominentere plek in het dagelijks leven van de Nederlander in. Bijna alle bevolkingsgroepen besteden er meer tijd aan en profiteren ervan, maar vooral jongeren en hoogopgeleiden hebben er het meeste profijt van, zoals het verkopen van eigen spullen, een goedkopere vakantie boeken of een baan vinden. Daardoor dreigt een nieuwe digitale kloof: geen kloof tussen zij die wel en niet online zijn, maar tussen zij die er wel of niet voldoende van profiteren, economisch, sociaal en politiek.[70]

Nota bene: digivaardigheid is ook van belang voor professionals. Onderzoek door de Universiteit Twente wijst uit dat de Nederlandse werknemer dagelijks 8 procent van zijn werktijd verliest aan slecht functionerende ICT en gebrekkige digitale vaardigheden.[71]

---

70 Universiteit Twente / Center for e-Government Studies, november 2012.

71 Universiteit Twente / Center for e-Government Studies, januari 2012.

3.8 Samenvattende bevindingen

We vatten dit deel samen in de volgende bevindingen.

- ICT is ondersteunend aan primaire uitvoeringsprocessen van de overheid. ICT helpt de administratie van de overheid te organiseren en de bedrijfsvoering te stroomlijnen.

- ICT werkt door in concepten over de compacte overheid, de elektronische overheid, de i-overheid, en de open overheid. Basisregistraties en ICT-architectuur zijn onmisbaar voor overheidsdienstverlening en de uitvoering van wettelijke taken.

- ICT is bepalend voor inrichtingsprocessen (front-, mid- en backoffices).

- De overheid heeft geen goed trackrecord – de Tweede Kamer doet onderzoek naar mislukte ICT-projecten – maar veel projecten leveren een werkbaar resultaat op.

- Het strategisch belang van ICT wordt steeds groter: overheidsdienstverlening kan niet zonder ICT en de afhankelijkheid van informatietechnologie neemt toe. ICT kan niet langer worden gezien als een afzonderlijke technologische dimensie. Het maakt onderdeel uit van processen en de manier waarop de overheid werkt.

- Er zijn vier belemmerende factoren voor een robuuste overheid:
  1. de overheid heeft moeite met het zelf in handen krijgen van de regie voor morgen,
  2. kennis over techniek en infrastructuur laat te wensen over en technische dilemma's worden niet bestuurlijk voorgelegd,
  3. kosten staan niet in verhouding tot rendement, en
  4. er heerst een gebrek aan urgentie over het toegenomen strategische belang van ICT.

  Ideeën voor een toekomstbestendige digitale overheid verkeren vaak in nog in het beginstadium.

- Nieuwe media en nieuwe communicatietechnieken hebben een enorme impact, zowel op de verwachtingen van burgers als op de eisen die aan overheidsdiensten worden gesteld.

- Digitalisering vereist digivaardigheid en dat is nog lang niet bij elke burger aanwezig, ook niet wanneer burgers wel over de juiste apparatuur beschikken, maar bijvoorbeeld laaggeletterd zijn.

Intermezzo: Cybersecurity en veiligheid overheidswebsites[72]

Casus

Nederland wordt steeds digitaler. Ook criminelen manifesteren zich steeds vaker op internet. Het aantal cybermisdrijven neemt toe, terwijl de regering constateert dat de kennis en capaciteit van justitie en politie daarbij achterblijven. Doordat cybercriminaliteit grensoverschrijdend is, zijn opsporing en vervolging erg ingewikkeld. Dit probleem wordt nijpender door de populariteit van “werken in de *cloud*”: bestanden staan niet langer bij een persoon op zijn computer of smartphone, maar staan op de server van een bedrijf of dienst, vaak in het buitenland. Soms is het voor opsporingsdiensten helemaal niet te achterhalen waar strafbare gegevens zijn opgeslagen.

Op 12 april 2012 houdt de Tweede Kamer een algemeen overleg over cybersecurity en de veiligheid van overheidswebsites. In het debat worden moties ingediend door vier partijen. De SP stelt een motie beveiligingsassesment voor. Hierin wordt voorgesteld dat alle organisaties die DigiD gebruiken verplicht een beveiligingsassesment wordt afgenomen om inzicht te geven in de mate van beveiliging van de webomgeving. De PVV agendeert het onderwerp beleidsmatige dataprotectie. Gegevens van burgers horen, naar mening van de PVV echt van de burgers te zijn. Daarom wil de partij bij wet een verstrekkingsbeperking regelen. Het initiatief hiervoor ligt nu bij de burger, maar de PVV is van mening dat dit bij de overheid hoort te liggen. D66 wil een voorziening regelen waarin incidenten niet meer onder de radar kunnen blijven. Geregeld moet worden dat incidenten verplicht worden gemeld bij de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Daarnaast heeft D66 een motie over hackrichtlijnen voor ethische hackers die beveiligingen testen. De PvdA wil een digitaal paspoort via DigiD om de authenticiteit van burgers op internet altijd te kunnen garanderen.

De minister van BZK stelt in haar reactie dat regering en Kamer dezelfde ambities delen, maar niet het ambitieniveau en het tempo. De Kamer wil zaken die onmogelijk zijn op de korte termijn. Er zijn enorm veel organisaties die DigiD gebruiken. Regelgeving opstellen kost tijd en over alles moet onderhandeld worden met alle andere organisaties die de e-overheid bouwen. Wanneer een Kamerlid van de SP het beleid vergelijkt met het bouwen van een snelweg zonder vangrail (‘Gaat u maar vast rijden’ wordt er bijgezegd) stelt de minister dat die vangrail er wel is en dat bij problemen de snelweg wordt dichtgezet.

---

72 Handelingen II, 2011/12, nr. 82, item 5, 10 april 2012.

Analyse
Het thema *cybersecurity* leeft Kamerbreed en het debat wordt sterk vanuit het burgerperspectief gevoerd. Goed zichtbaar wordt de (bekende) spanning tussen urgentie van het onderwerp en de feitelijke ruimte voor de uitvoerende macht om hier snel stappen in te zetten. Hoe ambitieus moet de regering zijn? Graag zo ambitieus als mogelijk. De minister van BZK vervult hier de rol van '*realpolitiker*' die naast de urgentie van veiligheid óók in haar afweging mee laat spelen of de ambities wel realistisch en uitvoerbaar zijn.

4. Over de rechtsstaat

Nederland is een rechtsstaat waarin iedereen zich aan het Nederlandse recht moet houden, zowel de burgers als de overheid.[73]

4.1 Inleiding

In zijn boek *De digitale republiek: democratie en rechtsstaat in de informatiemaatschappij*[74] betoogt Mark Bovens dat de rechtsstaat bestaat uit een reeks beginselen die in de loop der tijd van betekenis en belang veranderen. Wie klassieke grondrechten tot de kern van de rechtsstaat rekent, kiest voor 1798 als het jaar waarin met de Staatsregeling voor het Bataafse Volk de grondslag werd gelegd voor de rechtsstaat in Nederland. Vindt iemand het parlementair stelsel cruciaal, dan is 1848, het jaar van Thorbecke, een goede start. Het primaat van de wetgevende over de uitvoerende macht werd in het Meerenberg-arrest uit 1879 benadrukt, een goed begin voor het concept rechtsstaat op grond van het legaliteitsbeginsel. Wie kiesrecht onmisbaar vindt komt uit op 1919 toen het algemeen kiesrecht voor vrouwen een feit werd. In de 20e eeuw wonnen sociale (grond)rechten en behoorlijk bestuur aan betekenis voor de rechtsstaat. Een rechtsstaat is dus niet in beton gegoten, maar plooit zich naar zijn tijd. Met de transformatie van Nederland van industriële samenleving naar informatiemaatschappij, plooit ook de rechtsstaat mee. Dienstverlening en ICT hebben betekenis voor de wijze waarop de rechtsstaat functioneert én zich ontwikkelt.

4.2 Betekenis

Het legaliteitsbeginsel is het rechtsbeginsel dat al het overheidshandelen gebonden is aan en genormeerd wordt door het recht: uitoefening van overheidsgezag in al zijn verschijningsvormen wordt beheerst door het recht – het is een van de belangrijkste kernwaarden van de rechtsstaat. Voor dienstverlening en ICT zijn twee functies van het recht met name van betekenis: organisatie en waarborg.

De *organisatiefunctie* betreft de ordening van de overheidsorganisatie. Het gaat dan over de bestuurlijke hoofdstructuur (Rijk, provincies en gemeenten), maar ook over zelfstandige bestuursorganen en waterschappen. Eerder zagen we al dat er een overheidsbrede visie is op dienstverlening en dat dienstverlening met name gaat over uitvoering. Uit de adviezen die aan het Nationaal Uitvoeringsprogramma dienstverlening en e-overheid (NUP) vooraf gingen sprak vooral de noodzaak dat de centrale overheid randvoorwaarden stelt en standaardisatie voorschrijft voor

---

73 De Nederlandse rechtsstaat volgens de officiële site van de rechtbanken, gerechtshoven, CRvB, CBb, Hoge Raad en Raad voor de Rechtspraak, www.rechtspraak.nl.

74 Bovens, 2003.

ICT-architectuur van decentrale overheden, maar ook dat zij uitvoerende organisaties in staat stelt hun dienstverlening uit te breiden en ICT-toepassingen optimaal te benutten. Er zijn dus goede redenen om over de overheidslagen heen dienstverlening en ICT te organiseren. Maar daar is ook een andere kant aan: ontwikkelingen als de één-loketgedachte, eenmalige gegevensuitvraag en werken in *clouds*, het gebruik van computerdiensten op elk willekeurig apparaat en plek, doorbreken klassieke overheidswaterscheidingen. Feitelijke organisatie en institutionele verantwoordelijkheid lopen niet meer synchroon. Dat schept rolverwarring en holt het functioneren van de overheid als geheel uit: niemand is meer verantwoordelijk als het misgaat.

De *waarborgfunctie* heeft te maken met de rechtsstatelijke opvatting dat de macht van de staat wordt gereguleerd en beperkt door het recht. De rechtsstaatgedachte in klassieke zin wil willekeur voorkomen, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid bevorderen en burgers beschermen tegen de macht van de staat. Deze principes zijn ook van toepassing op dienstverlening en ICT. Dienstverlening mag niet willekeurig zijn en moet voldoen aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Met de toepassing van ICT bezit de overheid in potentie de (al)macht om gegevens van haar burgers te verzamelen, te koppelen en te verwerken. Het concept van de rechtsstaat stelt enerzijds grenzen aan de ontwikkeling van dienstverlening en ICT, anderzijds biedt het waarborgen tegen de overheid. Zo mag de rechtspositie van burgers ten opzichte van de overheid niet in het geding komen als gevolg van ongetemde en ongeremde ICT-ontwikkelingen.

Tegelijkertijd heeft de overheid verantwoordelijkheden om burgers te beschermen tegen uitwassen van ICT-toepassingen in het publieke en het private domein: het tegengaan van cybercrime, de bescherming van persoonsgegevens en de veiligheid van data. Vertrouwelijke informatie kan verloren gaan, gestolen worden of openbaar gemaakt, hetzij door middel van slechte ICT-beveiliging op persoonlijke apparaten, of door de diefstal van mobiele apparaten of computers. Cybercrime is één van de grootste gevaren die vitale ICT-infrastructuur kan ontwrichten. De overheid moet zichzelf én de samenleving daartegen teweerstellen.

Box 4: Cybercrime

Cybercrime is criminaliteit op of via het internet. Er bestaan verschillende soorten cybercrime, zoals het verspreiden van kinderporno en het seksueel benaderen van minderjarigen, haat zaaien en het aanzetten tot crimineel gedrag, internetfraude door phishing (het vragen om persoonlijke gegevens via een vervalste website of e-mail), identiteitsfraude door misbruik van persoonlijke gegevens of het platleggen of misbruiken van computernetwerken (hacken).

De economische betekenis van ICT-ontwikkelingen is niet te onderschatten. Bijna 60% van de economische groei in de periode 1985-2005 was gekoppeld aan ICT.[75] Bescherming tegen cybercrime dient niet alleen het persoonlijke belang van de internetgebruiker, maar ook het economische belang van Nederland. Want een consument die twijfelt of een website wel veilig is, zal niet snel zijn persoonsgegevens of creditkaartgegevens invullen: slecht voor de internethandel en dus voor de economie. 40% van de bedrijven maakt geen gebruik van mogelijkheden om de productiviteit te verbeteren omdat zij te weinig vertrouwen hebben in de veiligheid en betrouwbaarheid van ICT.[76] Een veilige en betrouwbare infrastructuur is dus belangrijk.

Van verschillende kanten wordt gewaarschuwd voor cybercrime. Het onderzoeksbureau Pro Facto en het Centrum voor Recht & ICT van de Rijksuniversiteit Groningen concluderen dat de Nederlandse politie de aanpak van cybercrime niet goed heeft geregeld. Het verschijnsel krijgt vaak niet genoeg voorrang, de kennis erover is versnipperd en de aansturing van de opsporing ervan moet veel centraler, aldus de onderzoekers.[77] In een interview met De Volkskrant stelt de directeur van Fox-It, het internetbeveiligingsbedrijf dat aan de ministers van BZK en van Veiligheid en Justitie rapporteerde over de digitale inbraak bij DigiNotar, dat Nederland niet of nauwelijks is beveiligd tegen cyberaanvallen en dat de kans op ontwrichting van de economie of infrastructuur reëel is.[78] Naar aanleiding van een hack waarbij 750 gigabyte aan gegevens van duizenden Nederlandse bedrijven, instellingen, ministeries, ziekenhuizen en universiteiten werd gestolen pleit Europarlementariër Van de Camp ervoor dat de Europese Unie een hogere prioriteit moet geven aan de bestrijding van cybercrime.[79]

Criminaliteit die zich afspeelt in de marge van de samenleving kan in bepaalde omstandigheden omvangrijk zijn, maar hoeft niet rechtstreeks een bedreiging te zijn voor de rechtsorde. Dat laatste is wel het geval als de overheid niet meer in staat is vrij en

75 Bron: www.rijksoverheid.nl.

76 Zie ook: http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ict/veilige-infrastructuur.

77 Bron: www.nu.nl, 29 juni 2012.

78 Bron: www.volkskrant.nl 4 augustus 2012.

79 Bron: www.nos.nl, 20 februari 2013.

onbekommerd haar primaire taak van rechtshandhaving uit te voeren. Wanneer de staat zelf doelwit is van cybercrime is in zekere zin de rechtsstaat zélf in het geding.

4.3 Europa

Het concept van de rechtsstaat wordt ook Europees ingekaderd. Op het hoogste niveau is er Europese wetgeving, zij het dat de Europese Unie nauwelijks directe bevoegdheden heeft op dit gebied. De enige uitzondering is privacy, waarvoor artikel 16, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) als rechtsbasis wordt gebruikt:

> *"Het Europees Parlement en de Raad stellen volgens de gewone wetgevingsprocedure de voorschriften vast betreffende de bescherming van natuurlijke personen ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie, alsook door de lidstaten, bij de uitoefening van activiteiten die binnen het toepassingsgebied van het recht van de Unie vallen, alsmede de voorschriften betreffende het vrij verkeer van die gegevens. Op de naleving van deze voorschriften wordt toezicht uitgeoefend door onafhankelijke autoriteiten."*

Deze bepaling biedt de grondslag voor het voorstel voor een nieuwe Europese privacyverordening.[80] [81] Privacy is in de Nederlandse grondwet opgenomen, nadere regelgeving is geregeld in de Wet bescherming persoonsgegevens.

---

80 Zie ook: www.eerstekamer.nl/eu/europeesvoorstel/com_2012_11_voorstel_voor_een/document/f=/viwze2lerprf.pdf.

81 Het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens wordt beschouwd als het meest geschikte rechtsinstrument voor de vaststelling van het kader voor de bescherming van persoonsgegevens in de EU. Door de rechtstreekse toepasselijkheid zal een verordening de juridische fragmentatie verminderen en de rechtszekerheid bevorderen door een geharmoniseerd pakket basisregels in te voeren, de bescherming van de grondrechten van natuurlijke personen te verbeteren en tot de werking van de eengemaakte markt bij te dragen. De verordening vervangt de privacyrichtlijn uit 1995 (Richtlijn 95/46/EG). Het recht op de bescherming van persoonsgegevens is vastgelegd in artikel 8 van het Handvest, artikel 16 VWEU en artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Zoals het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft beklemtoond, heeft het recht op bescherming van persoonsgegevens geen absolute gelding, maar moet het in relatie tot de functie ervan in de maatschappij worden beschouwd. Er is een nauw verband tussen gegevensbescherming en de eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven, dat door artikel 7 van het Handvest wordt beschermd. Dat blijkt ook uit artikel 1, lid 1, van Richtlijn 95/46/EG, waarin wordt bepaald dat de lidstaten in verband met de verwerking van persoonsgegevens de bescherming van de grondrechten en fundamentele vrijheden van natuurlijke personen, in het bijzonder van het recht op persoonlijke levenssfeer, moeten waarborgen.

Box 5: Privacy[82]

Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer dateert als grondrecht in onze grondwet van de herziening van 1983; privacy-grondrechten als het huisrecht en het briefgeheim behoren tot onze oudste grondrechten en komen al sinds 1815 en 1848 in onze grondwet voor. Het opnemen in de grondwet van een algemeen geformuleerd grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer was een uitvloeisel van een sinds de jaren zestig sterk toenemende betekenis van dit vrijheidsrecht. Deze ontwikkeling hield verband met de opkomst van nieuwe afluister-, beeld- en geluidstechnieken, een snelle groei in geautomatiseerde gegevensverwerking en de sterke uitbreiding en modernisering van de overheidsadministratie, met name door de uitbouw van de verzorgingsstaat.

De kern van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer of privacy is de bescherming van het recht op persoonlijke vrijheid en individuele autonomie, zowel in relatie tot de overheid in de afbakening van de privé-sfeer tot de publieke sfeer, als in relatie tot de rechten en vrijheden van anderen. Het achterliggende mensbeeld van de grondwetgever is echter niet dat van een zuiver individualisme. Voorop staat de vrijheid in gebondenheid, mede toegesneden op deelname aan uiteenlopende persoonlijke, maatschappelijke en politieke verbanden. Het recht op privacy heeft dus betrekking op de idee van de democratische (en sociale) rechtsstaat, die op verschillende niveaus participatie van vrije en mondige burgers veronderstelt, maar ook op de notie van menselijke waardigheid. Dit laatste element stelt de persoon in het recht voorop. “Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer wordt in onze samenleving thans terecht beschouwd als een essentiële voorwaarde voor een menswaardig bestaan en als een van de grondslagen van onze rechtsorde”, aldus de motivering in de Memorie van Toelichting.

Kenmerk van het (grond)recht op privacy is, dat de werking ervan onderwerp van publiek debat is en blijft. Privacy is geen rustig bezit, maar lokt uit tot polemiek. Het is recht in beweging. Niet alleen omdat dit grondrecht appelleert aan centrale waarden, maar ook omdat het recht op privacy ten dele open van inhoud is en daarom steeds opnieuw moet worden gedefinieerd - zowel uit een oogpunt van beschermingsomvang als rechtmatigheid van beperkingen - in wisselwerking met maatschappelijke ontwikkelingen en technologische vernieuwingen. Steeds weer doen zich nieuwe privacy-kwesties voor. Het gaat bijvoorbeeld om kwesties als de regulering van internet, de toelaatbaarheid van cameratoezicht, het gebruik van DNA in strafzaken en de invoering van een elektronisch dossier in de gezondheidszorg.

82 Zie ook: Overkleeft-Verburg, 2000. Deze passage betreft een bewerking en ingekorte versie.

Vrijwel alle andere regelgeving op het gebied van ICT en e-overheid komt tot stand onder artikel 114 VWEU[83], de bepaling die dient ter bevordering van de interne markt en het wegnemen van belemmeringen. Voorbeelden van regelingen op deze grondslag zijn het voorstel voor een richtlijn tot wijziging van Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie[84], het voorstel voor een verordening betreffende elektronische identificatie en diensten voor elektronische transacties in de interne markt[85] en het voorstel voor een richtlijn inzake de toegankelijkheid van de websites van overheidsinstanties.[86]

Box 6: Dienstenrichtlijn

De Dienstenrichtlijn heeft tot doel het voor dienstverleners en ondernemers gemakkelijk te maken zich in lidstaten te vestigen en diensten te verrichten. Overheidsdienstverlening zélf valt grotendeels buiten de dienstenrichtlijn. Dit zijn diensten van algemeen belang (DAB) zoals diensten van uitoefening van openbaar gezag door justitie en politie, sociale diensten en diensten van openbare drinkwatervoorziening. Wanneer de diensten door de overheid aan ondernemingen zijn opgedragen, wordt gesproken van diensten van algemeen economisch belang (DAEB) die grotendeels weer wel onder de richtlijn vallen.

De Dienstenrichtlijn heeft rechtstreekse gevolgen voor de inrichting, structuur en vormgeving van de e-overheid en overheidsdienstverlening. Zo verplicht de richtlijn Lidstaten tot het realiseren van een digitaal één-loket. Er kan een onderscheid worden gemaakt voor bedrijven en consumenten (burgers). Het loket moet informatie bieden over regels, vergunningen en subsidies en moet de mogelijkheid bieden om procedures te doorlopen. Dat gaat zover dat niet alleen een vergunningsaanvraag via het portal moet kunnen lopen via digitale formulieren, maar dat de desbetreffende vergunning ook desgewenst elektronisch kan worden afgegeven. Nederland heeft die opsplitsing gemaakt in het *mijnoverheid* portal onder verantwoordelijkheid van het ministerie van BZK en het portal *Antwoord voor bedrijven* onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Economische Zaken. De ambities voor de e-overheid zijn hierdoor voor een belangrijk deel Europeesrechtelijke verplichtingen met weinig keuzevrijheid over de hoogte van het ambitieniveau.

---

83 Artikel 114 VWEU luidt: “Tenzij in de Verdragen anders is bepaald, zijn de volgende bepalingen van toepassing voor de verwezenlijking van de doeleinden van artikel 26. Het Europees Parlement en de Raad stellen volgens de gewone wetgevingsprocedure en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité de maatregelen vast inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen.”

84 Zie ook: http://www.eerstekamer.nl/eu/europeesvoorstel/com_2011_877_voorstel_voor_een/document/f=/viv8ehn6v7qb.pdf.

85 Zie ook: http://www.eerstekamer.nl/eu/europeesvoorstel/com_2012_238_voorstel_voor_een/document/f=/vjo5dii5i8gm.pdf.

86 Zie ook: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1305_nl.htm.

Verreweg het grootste deel van de Digitale Agenda voor Europa (alle eGovernment onderdelen met uitzondering van bovengenoemde wetgevingsvoorstellen) vindt plaats op basis van *soft regulation*: een mix van pilots financieren, verleiden, afspraken maken, vrijwillige samenwerking, benchmarking, best practices, enz. Voorbeelden daarvan zijn het Europese actieplan e-overheid 2011-2015 (het benutten van de ICT om een slimme, duurzame en innovatieve overheid te bevorderen)[87], het *ICT Policy Support Programme* dat als doel heeft het gebruik van ICT te vergroten en versnellen[88], en de Europese interoperabiliteitsstrategie (EIS) en het Europees interoperabiliteitskader (EIF) voor Europese overheidsdiensten.[89] [90]

In de Digitale AgendaNL legt het kabinet de focus op de bijdrage die ICT kan leveren aan de economische groei in Nederland: meer ruimte voor ondernemers om slimmer te werken, snelle en open infrastructuur en digitale veiligheid en vertrouwen.[91] De Digitale AgendaNL sluit aan op de Digitale Agenda voor Europa.

---

87 Zie ook: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0743:FIN:NL:PDF.

88 Zie ook: http://www.agentschapnl.nl/programmas-regelingen/cip-ict-psp-programma.

89 Zie ook: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0744:FIN:NL:PDF.

90 Technisch is de e-overheid gebonden aan een raamwerk aan Europees recht over technische interoperabiliteit: het recht op technische informatie om producten en diensten op elkaar aan te sluiten en met elkaar samen te laten werken. Definities en reikwijdte van de rechten vinden we vastgelegd in intellectuele eigendomswetgeving (Europese Richtlijn softwarebescherming) en telecommunicatiewetgeving (Europese Toelatingsrichtlijn). Daarnaast kadert het communautaire en Nederlandse mededingingsrecht technische interoperabiliteit, in het bijzonder in de omstandigheid dat er sprake is van markdominantie.

91 Zie ook: http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ict/documenten-en-publicaties/notas/2011/05/17/digitale-agenda-nl-ict-voor-innovatie-en-economische-groei.html.

4.4 Samenvattende bevindingen

We vatten dit deel samen in de volgende bevindingen.

- Een rechtsstaat staat als een huis, maar is niet in beton gegoten en plooit mee met de tijd. De betekenis en het belang van beginselen veranderen onder invloed van een opeenvolging van gebeurtenissen. De rechtsstaat ten tijde van de industriële samenleving was een andere dan in de huidige informatiemaatschappij.

- Dienstverlening en ICT hebben betekenis voor de wijze waarop de rechtsstaat functioneert én zich ontwikkelt.

- Een rechtsstaat is gebaseerd op legitimiteit en vertrouwen: een overheid die is gebonden aan het recht en wordt vertrouwd door burgers.

- De organisatiefunctie en de waarborgfunctie van het recht spelen een belangrijke rol bij principes over dienstverlening en ICT. De organisatiefunctie ordent bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor ICT en dienstverlening over overheidsorganen heen. De waarborgfunctie beschermt burgers *tegen* de overheid en markeert burgerbescherming *door* de overheid.

- Cybercrime is één van de grootste bedreigingen voor digitale dienstverlening.

- Europese regelgeving op het gebied van privacy is bepalend voor nationale wetgeving. Vanuit het Europese perspectief worden ICT en e-overheid met name genormeerd door economische motieven: het wegnemen van belemmeringen en het bevorderen van de interne markt.

- De Digitale Agenda voor Europa stimuleert landen om met behulp van ICT een slimme, duurzame en innovatieve overheid te bevorderen.

Intermezzo: Gebruik DigiD door derde partijen (niet overheidsorganisaties)[92]

Casus

Kamerleden van GroenLinks bevragen de minister van VWS over het gebruik van DigiD door het UMC St. Radboudziekenhuis in Nijmegen als authentificatiemethode voor toegang tot het patiëntendossier. De Kamerleden vragen over de rechtmatigheid, de risico's en de veiligheid. De minister antwoordt dat DigiD is bedoeld om betere elektronische dienstverlening mogelijk te maken, op een betrouwbare én gebruiksvriendelijke wijze. DigiD mag gebruikt worden door zowel overheidsorganen als andere organisaties die het burger servicenummer (BSN) gebruiken, zoals zorgverzekeraars en ziekenhuizen. Het ziekenhuis in kwestie moet voldoen aan de aansluitvoorwaarden voor het gebruik en is onderworpen aan de eisen uit de Wet Bescherming Persoonsgegevens.

Analyse

Opnieuw een vraag naar aanleiding van een nieuwsbericht.[93] Kamerleden maken zich in het kader van de discussie over het Elektronisch Patiëntendossier zorgen over risico's van privacyschending bij het gebruik van DigiD door niet-overheidsinstanties. Ook zijn zij in de veronderstelling dat DigiD alleen ingezet kan worden voor toegang tot websites van de overheid.

Het onderwerp betreft elektronische dienstverlening door een ziekenhuis, het mogelijk onrechtmatig gebruik van persoonsgegevens en de waarborg die de overheid dient te bieden voor het elektronisch verkeer via DigiD. Een jaar daarvoor speelde de DigiNotar-affaire. DigiNotar verzorgde de uitgifte en beheer van digitale certificaten, bedoeld om vast te stellen of een systeem authentiek is en of een persoon ook daadwerkelijk is wie hij zegt te zijn. De certificaten werden gebruikt voor grote delen van de Nederlandse overheid, waaronder die van DigiD en de RDW. De zorgen van de Kamerleden zijn ingegeven door de vraag of de overheid wel voldoende oog heeft voor de bescherming van burgers bij elektronische dienstverlening.

De formulering van het probleem vindt plaats binnen de kaders van de rechtsstaat: doet de overheid wel genoeg voor haar burgers? De rol van de Tweede Kamer is in dit geval aan te merken als 'hoeder tegen uitwassen van ICT-toepassingen'. Daarmee wordt een duidelijk burgerperspectief gekozen.

---

92 Vragen van de leden Voortman en El Fassed (beiden GroenLinks) aan de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het bericht dat het UMC St. Radboud patiënten door middel van DigiD toegang geeft tot het patiëntendossier (ingezonden 20 april 2012). Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, Aanhangsel 2387.

93 Bron: http://www.nu.nl/binnenland/2788942/radboudziekenhuis-opent-patientendossiers.html.

5. Over de positie van de Tweede Kamer: de zoektocht naar evenwicht

Het evenwicht als toestand dat verschillende op eenzelfde lichaam werkende krachten elkaar opheffen

5.1 Inleiding

Burgers passen zich heel wat sneller aan nieuwe technologie aan dan de overheid. De dynamiek buiten is groter dan binnen. Individuele burgers scheppen in hun gebruik van de technologische mogelijkheden steeds weer nieuwe feiten. Overheden zijn eerder volgend dan leidend – en zouden dat ook niet moeten willen zijn, aldus de Algemene Rekenkamer. Overheden verslikken zich ook met regelmaat in de complexiteit van nieuwe technologieën, zo zagen we al in hoofdstuk 3. En er vallen flinke spaanders omdat, zoals de Algemene Rekenkamer het heeft geformuleerd in *Lessen uit ICT projecten bij het Rijk*, er vaak geen goede balans is tussen ambities en kennis.[94] Eén van de centrale aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer was een pleidooi voor '*proven technology*': vermijdt als overheid onnodige risico's door niet voorop te lopen bij het oppakken van nieuwe technologieën.

Of de overheid nu trendsetter is of volger bij de adoptie van nieuwe technologie, kan zij niet (meer) zelf bepalen. Hoe burgers denken, handelen en communiceren is bepalend voor de wijze waarop zij de overheid benaderen. Wanneer burgers een bepaald communicatie-instrument als gemeengoed beschouwen, gebruiken ze dat ook richting overheid. Met andere woorden: de tijd dat de overheid eenzijdig medium, vorm, tijd en plaats van communicatie kon opleggen is voorbij. Burgers scheppen een realiteit die buiten de invloedssfeer ligt van de overheid. Het komt erop aan om goed op de ontwikkelingen in de samenleving te reageren.

In dit advies probeert de Raad een antwoord te formuleren op de vraag wat de rol is van de Tweede Kamer bij het sturen van ontwikkelingen rondom dienstverlening en ICT en wat de voorwaarden zijn voor een evenwichtig debat en sturing. Voordat we dieper op dit vraagstuk ingaan, geven we in de volgende paragraaf in het kort een analyse van knelpunten die zijn te signaleren bij beleid over dienstverlening en ICT.

94 Algemene Rekenkamer, 2007.

5.2 Knelpunten van beleid

Goede dienstverlening en deugdelijke toepassing van ICT dragen volgens de Raad bij aan de legitimiteit van de overheid en het vertrouwen van burgers. Dat is nastrevenswaardig, maar volgens de Raad ligt de weg bezaaid met obstakels. Ondanks alle pogingen om het beleid te harmoniseren en ondanks een naar buiten toe uitgedragen overheidsbrede visie, is er sprake van *én-én beleid:* de overheid wil alles tegelijk. We geven vijf voorbeelden hiervan.

<u>Maatwerk én standaardisatie</u>

In dienstverleningsconcepten wordt altijd uitgegaan van het principe dat de klant centraal staat. Goede dienstverlening is vooral maatwerk en meer persoonlijke aandacht voor de klant. Tegelijkertijd is overheidsbeleid gericht op het standaardiseren van registraties, architectuur, organisaties, werkwijzen en handelswijzen richting burgers. Tegelijkertijd ook gaat steeds meer dienstverlening over internet. Dat kan dankzij ICT ook vrij persoonlijk worden ingericht, maar burgers hebben vaak behoefte aan persoonlijk contact en een gesprek. Dienstverlening en toepassing van ICT wordt gedreven door efficiency, maar lagere kosten gaan gepaard met steeds grotere inspanningen van de klant.

<u>Decentraal én centraal</u>

Decentraal wat kan, centraal wat moet is het adagium binnen de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen. Onderliggende opvatting is dat centralisme uit den boze is en dat zoveel mogelijk overheidstaken moeten worden gedecentraliseerd en gedelegeerd. Zo wordt de gemeente gezien als overheidslaag die dicht bij de burger staat, logisch dus dat dienstverlening vooral een zaak van de gemeente is. Maar tegelijkertijd wordt centraal het Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en e-overheid uitgerold. 'Operatie NUP' is het programma dat ervoor moet zorgen dat alle gemeenten de basisinfrastructuur voor de elektronische overheid op orde hebben. En waar voor burgers decentraal de overheidsdienstverlening bij de gemeenten is geconcentreerd, is voor ondernemers juist centraal bij de rijksoverheid de voorziening van het ondernemersplein georganiseerd.[95]

<u>Terugdringen regeldruk én meer regels</u>

Gangbaar is de aanname dat ICT regeldruk kan verminderen. Maar de vraag is of deze stelling wel houdbaar is. Bij het vraagstuk van regeldruk of administratieve lasten staan burgers en marktpartijen centraal. Worden burgers en bedrijven overvraagd? Kan het minder of beter? Als het over regeldruk of administratieve lasten gaat, moet de discussie gaan over de vraag of regels als beleidsinstrument dienstig zijn en of de inhoud van regels wel noodzakelijk en proportioneel zijn.

Bij het terugdringen van regeldruk wordt ingezet op minder regels, terwijl desondanks de regelgeving door de overheid gestaag groeit. Het WODC becijferde ooit dat sinds 1980 het aantal

95 Het ondernemerspleinen is een samenvoeging van de Kamers van Koophandel (KvK) en innovatiecentrum Syntens. Bij de ondernemerspleinen kunnen bedrijven terecht voor al hun overheidszaken, zoals advies, vergunningen en subsidies. Het is de bedoeling om de dienstenpakketten zoveel mogelijk samen te voegen. De nieuwe organisatie wordt een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Bron: www.rijksoverheid.nl.

rechtsgeldige wetten jaarlijks gestaag groeide met ruim 2,5 procent.[96] Onderzoek in opdracht van VNO-NCW liet een toename en stapeling zien van regelgeving op de Nederlandse bancaire dienstverlening.[97] In opdracht van de toenmalige Minister voor Jeugd en Gezin werd onderzoek gedaan naar de toegenomen regeldruk in de jeugdzorg.[98] Niet alleen méér regels, maar ook strengere regels bijvoorbeeld voor persoonsgebonden budget. Meer controle ook, in plaats van vertrouwen schenken.

Bij regeldruk gaat het om de vraag of de beleidsinterventie regeldruk oplevert, het *wat*. Dienstverlening en ICT gaan over het *hoe*, of de uitvoering van overheidsbeleid beter kan met informatietechnologie. Dankzij ICT kan het de burger wel makkelijker worden gemaakt als daarmee bij het maken van de regels rekening wordt gehouden. Alleen dan kan ICT helpen administratieve lasten voor burgers te verminderen.

<u>Meer rechtsstaat, maar niet teveel aub</u>

Meer rechtsbescherming is nodig om de burger in staat te stellen zijn rechten uit te oefenen, bijvoorbeeld het recht van correctie. Tegelijkertijd wordt er in het bestuursrechtbeleid van het Rijk op aangestuurd dat er minder bezwaar- en beroepsprocedures worden gevoerd (vergelijk de voornemens van het vorige kabinet om de griffierechten te verhogen). De overheid streeft ook rechtsgelijkheid na, maar wie niet mee kan (of wil) gaan in de digitalisering raakt steeds verder achterop. Ketensamenwerking moet dienstverlening bevorderen, maar zorgt voor een diffuse verdeling van verantwoordelijkheden: wie binnen de overheid is aanspreekbaar? De Kafka-brigade[99] heeft voorbeelden te over. Dit doet afbreuk aan de rechtszekerheid die de overheid moet bieden.

Het principe van de rechtsstaat stelt eisen aan de overheid. De greep op de informatiepositie vereist dat de overheid als verzamelaar van informatie over burgers en bedrijven betrouwbaar moet zijn en dat de kwaliteit van het beheer van informatie hoog is. Dat stelt technische eisen aan dataopslag of het beheersen van de *cloud*. De andere kant van dezelfde medaille is dat burgers greep willen houden op hún informatiepositie. Uit een verkenning naar nieuwe (verplichte) functionaliteiten van de interface mijnoverheid.nl[100] blijkt dat burgers graag willen weten welke gegevens en informatie de overheid over hen registreert. Bij het laten aanpassen van onjuistheden krijgen ze graag hulp. Het versterken van de informatiepositie van de burger is tweeledig. Aan de ene kant gaat het

---

96 WODC, 2004.

97 KPMG in opdracht van VNO-NCW, september 2012.

98 CapGemini in opdracht van het toenmalige programmaministerie voor Jeugd en Gezin, mei 2011.

99 De Kafkabrigade is opgericht om bureaucratische toestanden te onderzoeken waar geen touw meer aan vast te knopen is. Het gebeurt vaak dat mensen in situaties terecht komen waarin ze te maken hebben met meerdere logica's, regels en procedures tegelijkertijd. Als deze niet goed op elkaar zijn afgestemd, kan dat vervelende gevolgen hebben, als: onduidelijkheid, frustratie, maar ook financieel verlies en verlies van tijd. De Kafkabrigade begint bij degene die is vastgelopen (burger, ondernemer of professional) en gaat vervolgens met alle betrokkenen op zoek naar eerste stappen in de richting van structurele oplossing.

100 PBLQ-HEC, september 2012.

om de ‘gewone’ burger en aan de andere kant om een burger die verstrikt is geraakt in wet- en regelgeving. De ‘gewone’ burger hecht weliswaar aan inzage en invloed, want dat maakt de overheid transparant. De burger die een (gegevens)probleem heeft met de overheid, vindt het daarentegen des te belangrijker te weten wat over hem geregistreerd is, en hoe een eventuele onjuistheid in de registraties gecorrigeerd kan worden. Digitale identiteitsfraude is een persoonlijke ramp. Inzage in registraties biedt burgers de mogelijkheid de oorzaak van het probleem te achterhalen en daarop zelf invloed uit te oefenen. Dat is voor de burger niet gemakkelijk, aldus het College Bescherming Persoonsgegevens:

> *“De burger is veroordeeld tot spoorzoeken als hij wil weten welke gegevens zich waar en waarom over hem bevinden. De bescherming van persoonsgegevens is een grondrecht dat juist door de overheid als grootverwerker van persoonsgegevens als geen ander dient te worden nageleefd.”*[101]

Meer dienstverlening (met ICT) én meer bezuinigen

Hoeveel mag dienstverlening kosten? De Nationale ombudsman hield een enquête onder ‘frontlijnwerkers’, professionals die voor hun cliënten veel contacten hebben met overheidsorganisaties en hun vertegenwoordigers. Op de vraag of de bezuinigingen van invloed zijn op de kwaliteit van de dienstverlening, gaf 77% aan dat die kwaliteit bij de overheid is afgenomen. Dit zijn volgens de ombudsman zorgwekkende cijfers.[102] In tijden van financieel-economische krapte heeft geen enkele overheid extra geld over voor meer dienstverlening. En een terugkerend probleem bij de aanleg en het beheer van ICT-infrastructuur is de vraag: *wie gaat dat betalen?* Optimisme over kosten en baten blijft grotendeels de discussie over de brede inzet van ICT domineren. Het idee bestaat dat door de (bredere) inzet van ICT niet alleen regeldruk kan worden gereduceerd, maar tevens dat door de overheidsbrede invoering van elektronische overheid de compacte overheid is te realiseren. Het is maar de vraag of deze verwachtingen kunnen worden waargemaakt. De totale kosten van ICT (*total costs of ownership*) nemen niet af. Integendeel: kosten van licenties en beheer nemen alleen maar toe.

5.3 Agenderen en reageren

Hoe wordt het beleidsthema dienstverlening en ICT door de Tweede Kamer behandeld? Was de Tweede Kamer sturend of volgend? Stond het burgerperspectief centraal? Of de praktijk van de uitvoering? Of toch het regeringsbeleid? Gebeurt de behandeling van het onderwerp door de Tweede Kamer consistent of incidentgericht?

Een korte blik in de recente parlementaire geschiedenis[103] levert een brokkelig beeld op. Dienstverlening is een breed begrip, analyseerden we in hoofdstuk 2. Zo ook als het onderwerp in de Tweede Kamer wordt behandeld. Er is geen ‘ministerie van’ of ‘Kamercommissie voor Informatie’, zo

101 Persbericht College Bescherming Persoonsgegevens bij Jaarverslag 2012, 18 april 2013.

102 Nationale ombudsman, Mijn onbegrijpelijke overheid, 2013, p. 3.

103 Gekozen is voor de periode van 1 januari 2007 tot en met 31 december 2012.

stelde de WRR vast.[104] Een korte analyse van de Kameragenda en de Kamerstukken wijst uit dat het debat over dienstverlening en ICT wordt gevoerd aan de hand van Kamervragen naar aanleiding van incidenten en bij de begrotingsbehandeling van de hoofdstukken BZK en EZ. De meeste relevante stukken blijken Kamerbrieven van de regering over zaken als reorganisatie ICT rijksoverheid, de rijksdesktop, de rijkspas of besparing ICT uitgaven van de overheid. Onderwerpen met een intern, op de organisatie van de rijksoverheid zelf gericht perspectief. De Kamerbehandeling van zaken die zijn gerelateerd aan informatie- en communicatietechnologie, is vooral gericht op verantwoording over de stand van zaken. Kamervragen zijn met name naar aanleiding van incidenten zoals DigiNotar of Lektober[105], zo blijkt uit een analyse van de onderwerpen die zijn gebundeld in het dossier 26 643.[106] Aan deze controlerende rol wil de Raad niet tornen. Wel pleit hij voor een meer gestructureerde controle op behaalde maatschappelijke effecten en de doelmatige inzet van middelen.

In dit advies illustreerden we aan de hand van vier casussen de behandeling van het thema dienstverlening en ICT in de Tweede Kamer. Vaak werd gereageerd naar aanleiding van een bericht in de media. Meestal werd door de Tweede Kamer het perspectief van de burger gekozen als insteek voor het debat. Wat opvalt, is dat op het terrein van e-overheid de oriëntatie en kennis van de Tweede Kamer is versnipperd over vaste en tijdelijke Kamercommissies, terwijl dienstverlening en e-overheid een thema is dat publieke verantwoordelijkheid over de volle breedte raakt. De gemene deler is immers de betekenis voor rechten en plichten van burgers, op bijna alle beleidsterreinen. Dat werkt in de hand dat ten aanzien van ontwikkelingen in de elektronische dienstverlening niet alle commissies dezelfde posities innemen.

De Raad vraagt ten slotte aandacht voor de betekenis van de tijdige betrokkenheid van de Staten-Generaal bij principiële discussies over rechtsstatelijke waarborgen. Een kenmerk van veel initiatieven is volgens de WRR dat het juridische fundament pas wordt gelegd als de projecten allang op stoom zijn en daarmee de inrichting van systemen allang is bepaald; de trein van privacy en veiligheid rijdt dan allang. Daarmee wordt wetgeving en beleid met grote maatschappelijke effecten onttrokken aan politieke discussie en daarmee ook aan democratische controle. Wil de Tweede Kamer dat probleem keren, dan moet zij op een eerder moment worden betrokken bij het beleid.

104 WRR, 2011, p. 19

105 Zie paragraaf 3.5

106 Kamerstukken 26 643, Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

5.4 Rol van de Tweede Kamer

Het overzicht van de knelpunten in beleid en de illustratie aan de hand van Kamervragen en –overleggen geeft een beeld voor welke afwegingen de Tweede Kamer staat. De vraag is: welke positie moet de Kamer hierin innemen?

De Raad gaf in zijn advies *Vertrouwen op democratie* het signaal af dat het verticale politieke bestuur de horizontale leefwereld van mensen, hoe zij de dingen beleven en ervaren, als vertrekpunt dient te nemen. Een te zwakke verbinding tussen de twee dimensies gaat onvermijdelijk ten koste van de legitimiteit van het verticale politieke bestuur. De Tweede Kamer nam in juli 2007 het initiatief tot een 'parlementaire zelfreflectie', het zichzelf een spiegel voorhouden. De vraag was hoe de Kamer functioneert en wat kon worden verbeterd. "Leden en fracties moeten het vertrouwen van burgers verdienen en de Kamer als geheel moet werken aan vertrouwen in de werking van de democratie", aldus de voorzitter van de Tweede Kamer in haar voorwoord van het rapport *Vertrouwen en zelfvertrouwen*.[107]

Box 7: Reflectie op de Tweede Kamer

> Een van de uitkomsten van de parlementaire zelfreflectie was dat de Tweede Kamer niet – zoals de regering overigens ook pleegt te doen – bij de constatering van een probleem direct naar het wetgevingsinstrument zou moeten grijpen, maar veeleer moeten onderzoeken waar het probleem nu werkelijk ligt. De Kamer moet dus naar het spel gaan kijken in plaats van naar de spelregels, meer naar de uitvoering dan naar de wetgeving. Een verschuiving van de aandacht van de Kamer van productie naar onderzoek, van minder medewetgeving naar meer systematische controle zou wenselijk zijn. Bijvoorbeeld door middel van het ontwikkelen van een uitvoeringstoets die op zowel bestaande als nieuwe wetgeving en beleid wordt uitgevoerd. De Kamer zou dan bij uitstek met een maatschappelijke verankering een eigen positie innemen tussen burgers en bestuur. Niet als verlengstuk van dat bestuur maar ook niet als kritiekloos doorgeefluik van wat er onder de bevolking leeft. Het Kamerlid als 'intelligente leek' die toetst of voorstellen vanuit het bestuur maatschappelijk wel vertaalbaar zijn.

ICT en dienstverlening zijn, apart en gezamenlijk, bij uitstek thema's waarin het gekozen perspectief van betekenis is. Wanneer ICT of dienstverlening aan de orde komen, is de verleiding groot om mee te gaan in de denkrichting en de belangen van de overheid, van efficiency, kostenverlaging en bedrijfsmatige aspecten. Kortom, een *bestuurlijk* perspectief. Vanuit een *maatschappelijk* denkkader spelen andere vragen over bijvoorbeeld de klantgerichtheid van dienstverlening, de belangen van achterblijvers, de inzichtelijkheid over wat maatregelen en regels uit 'Den Haag' betekenen voor burgers, de besteding van belastinggeld. De Raad vindt dat dit tweede perspectief voorop moet

---

107 Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 845, nrs. 2–3

(blijven) staan. In de beleidsvorming moet het maatschappelijke perspectief van de burger centraal staan. Daarnaast het *strategische* belang van ICT meer meewegen.

Principieel debat

Het antwoord op de vraag welke rol de Tweede Kamer moet innemen bij vraagstukken over de vertaling van wetten en beleid naar maatschappelijke effecten ligt naar mening van de Raad in het in een eerder stadium het principiële debat te voeren over wat de overheid wil met dienstverlening en ICT. Niet alleen reageren op basis van incidenten, maar volledige betrokkenheid bij politieke afwegingen die hierbij moeten worden gemaakt.

Daarbij is het volgens de Raad goed om de volgende vier factoren in het oog te houden.
In de *eerste* plaats staat dienstverlening – letterlijk en figuurlijk – ver van de Tweede Kamer af. Overheidsdienstverlening vindt vooral plaats op andere plekken dan op de Haagse vierkante kilometer; bij decentrale overheden en zelfstandige bestuursorganen. Problemen, maar ook ontwikkelingen en strategieën zijn grotendeels het exclusieve domein van uitvoeringsorganisaties en hun koepels. Zo zijn het de uitvoeringsorganisaties die in de Manifestgroep de handen ineen hebben geslagen om te komen tot een gemeenschappelijk kader voor overheidsdienstverlening, om burgers, bedrijven en instellingen te laten zien dat de overheid als één geheel opereert en dat de organisaties van de Manifestgroep dezelfde uitgangspunten voor dienstverlening hanteren.
In de *tweede* plaats wordt de e-overheid, om begrijpelijke redenen, over de volle breedte ontwikkeld. Gemeenten trekken samen op, ambtelijke regieroepen bereiden bestuurlijke overeenkomsten voor, uitvoering van taken en de daarbij horende ICT-ondersteuning wordt regionaal vormgegeven. Deze dynamiek ontwikkelt zich autonoom en los van de politieke besluitvorming in 'Den Haag'.
Als *derde* factor is er een belangrijke juridische begrenzing. Zoals in hoofdstuk 4 is aangegeven vloeien initiatieven over de e-overheid voort uit EU-beleid en EU-wetgeving. De marges voor nationale wetgeving en beleidsontwikkeling worden voor een gedeelte door 'Brussel' bepaald.
Ten slotte is er een *vierde* factor van de verschillende snelheden. De e-overheid bevindt zich in het stadium van de uitvoering: de basisarchitectuur is ontworpen en wordt geïmplementeerd, dienstverleningsconcepten via internet vinden hun weg naar gemeenten en uitvoeringsorganisaties. Veranderingen gaan snel en de overheid moet zich aanpassen. Maar tegelijkertijd moet zij wel realistisch blijven. Het voorbeeld van het Kameroverleg over *cybersecurity* laat zien dat er verschil zit in het tempo dat het parlement erin wil hebben, en het tempo dat de regering wenst aan te houden.

Dienstverlening: positie kiezen

Dienstverlening is uitvoering, en in zekere zin is dienstverlening door de overheid een primair proces dat in alle overheidsorganen voorkomt. De Raad pleit ervoor dat bij vraagstukken over dienstverlening wordt gefocust op het maatschappelijk effect van de besluiten. Volgens de Raad moet worden getoetst of uitvoering van beleid voldoet aan criteria voor goede dienstverlening. Regels die uit 'Den Haag' komen moeten volgens de Raad niet alleen worden getest op uitvoerbaarheid, maar ook op invoerbaarheid, dat wil zeggen dat ze pas worden ingevoerd wanneer ze 'burgerproof' zijn.

Box 8: burgerproof

Met burgerproof bedoelt de Raad:

- dat er oog is voor de afhankelijke positie van burgers van een gedigitaliseerde overheidsbureaucratie,
- dat de overheid altijd rekening zal moeten houden met burgers die persoonlijke dienstverlening nodig hebben,
- dat burgers greep moeten hebben in voor hen relevante informatie en gegevens, en
- dat burgers inzicht moeten krijgen op wat de gevolgen zijn voor hen persoonlijk als regels worden ingevoerd of veranderd.

<u>ICT: positie kiezen</u>

De Raad pleit ervoor dat ten aanzien van ICT er niet alleen oog is voor de bestuurlijke kant van het vraagstuk. Zonder meer is van groot belang dat er aandacht is voor de efficiëntie van de overheidsbedrijfsvoering, al was het maar omdat er (veel) belastinggeld aan wordt gespendeerd. Er mogen dan ook eisen worden gesteld aan de kwaliteit van informatiesystemen, dat zij bestand zijn tegen intensief gebruik, voortdurend wijzigende gebruikswensen en voortschrijdende technologische ontwikkelingen. Maar wil de overheid de burger meer centraal stellen, dan moet nog eens goed gekeken worden naar de doelen die ICT moet dienen. Van belang is daarbij dat ICT-systemen niet het vermogen van de burger mag inperken om zijn leven naar eigen inzicht vorm te geven. Ontwerpen voor ICT-systemen zouden de burger in staat moeten stellen om zijn gegevens in te zien, te beheren en zonodig te corrigeren. Zo wordt burgers maximaal toegang tot en zeggenschap over voor hen relevante informatie geboden en kunnen zij grip houden op het behoorlijk functioneren van ICT-systemen bij identiteitsfraude, fouten in data of verouderde data en daarop gebaseerde risicoprofielen. Dit leidt tot een meer horizontale relatie tussen burger en overheid en geeft op eigentijdse wijze invulling aan het idee van de mondige, autonome burger.

<u>Balans vinden</u>

Wat de Raad betreft is de rol van de Tweede Kamer het meest gelegen in de zoektocht naar het evenwicht in de afwegingen die spelen bij vraagstukken over dienstverlening en ICT. Het gaat erom de balans te vinden in de afweging van het burgerperspectief tegenover bedrijfsvoering en efficiëntie bij de overheid. De grenzen van de rechtsstaat bepalen de besluitvormingskaders over dienstverlening en ICT. Tegelijkertijd plooit de rechtsstaat mee met zijn tijd; geleidelijk, maar zeker. Zoiets heeft tijd nodig, maar ontwikkelingen gaan snel: vandaag is het cybercrime waarvoor Nederland moet waken, morgen identiteitsfraude. Het is dus balanceren op een slap koord. Daarvoor is techniek nodig: met kleine schommelingen het evenwicht houden. De Tweede Kamer speelt een cruciale rol bij het bepalen van de politieke keuzes die daarbij steeds moeten worden gemaakt.

5.5 Samenvattende bevindingen

We vatten dit deel samen in de volgende bevindingen.

- De overheid opereert in een netwerkomgeving. Of zij trendsetter of volger is bij de adoptie van nieuwe technologie kan zij niet (meer) zelf bepalen. Burgers scheppen een realiteit die de overheid heeft te volgen, responsiviteit en het vermogen om adaptief met ontwikkelingen om te gaan zijn eigenschappen die eisen stellen aan de hedendaagse overheid.

- Knelpunten in het beleid over dienstverlening en ICT komen voort uit *én-én beleid*. De overheid wil alles tegelijk: maatwerk én standaardisatie, decentraal én centraal, terugdringen regeldruk én meer regels, meer rechtsstaat maar niet teveel, meer dienstverlening (met ICT) én meer bezuinigen.

- De Tweede Kamer heeft een belangrijke rol bij vraagstukken over dienstverlening, ICT en de e-burger. Niet louter op basis van het reageren op incidenten, maar door volledige en vroegtijdige betrokkenheid bij het maken van de politieke afwegingen die hierbij aan de orde zijn. Niet louter als controleur, maar als mede-eigenaar van de complexe vragen op dit terrein.

- De Raad meent dat in de beleidsvorming het maatschappelijke perspectief van de burger centraal moet staan en het strategische belang van ICT meer moet meewegen. Het accent zou kunnen liggen bij dienstverlening die burgerproof is in de uitvoering. Ten aanzien van ICT moet niet alleen oog zijn voor de bestuurlijke kant, zoals de efficiency van de bedrijfsvoering, maar ook dat de burger in staat moet zijn om zijn gegevens in te zien, te beheren en zonodig te corrigeren.

6. Conclusies en aanbevelingen

"De te bureaucratische overheid is niet dienstbaar of niet dienstbaar genoeg. De procedures en regeltjes gaan een eigen leven leiden, de organisatiebelangen wegen zwaarder dan de belangen van burgers. Ook kan de bureaucratie arrogant overkomen. De overheidsorganisatie werkt primair met een blik naar binnen en heeft moeite om de mens in de burger te zien en zelf een menselijk gezicht te tonen."[108]

6.1 Inleiding

In dit advies beschreef de Raad ontwikkelingen op het gebied van dienstverlening en ICT. De centrale vraag betreft de rol van de Tweede Kamer bij het sturen van deze ontwikkelingen. Wat de voorwaarden zijn voor een evenwichtig debat en sturing? In dit hoofdstuk vat de Raad zijn bevindingen samen en doet hij een aantal aanbevelingen voor het versterken van de rol van de Tweede Kamer.

6.2 Over dienstverlening

De Raad komt tot drie perspectieven op dienstverlening, die bepalend zijn voor de visie op het gebruik van ICT.

Dienstverlening is uitvoering van overheidstaken

In dit perspectief is overheidsdienstverlening beleidsuitvoering en in essentie een vorm van gedragsbeïnvloeding van de burger om een collectief belang te beschermen of te bevorderen. Een paspoort verstrekken aan de burger bijvoorbeeld vindt zijn oorsprong in de bepalingen van de Paspoortwet die regels stelt over de verstrekking van reisdocumenten. Het gaat daarbij niet in eerste instantie om het belang van de burger als zodanig, maar om het algemeen belang van een goede reisdocumentenadministratie. Een omgevingsvergunning is niet bedoeld als dienst voor de burger om zijn huis te verbouwen of om een bedrijf te starten, maar dient ter regulering van activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving. De vooringevulde belastingaangifte maakt het de burger misschien makkelijker bij het doen van aangifte, maar is in wezen niets anders dan een ondersteuning van de Belastingdienst bij de uitoefening van zijn wettelijke taak, het innen van belastingen.

Overheidsdienstverlening heeft in dit perspectief dus eigenlijk weinig te maken met het bedienen van de burger, maar alles met het behartigen van het algemeen belang. Het individuele belang is daaraan ondergeschikt, daarom ook wordt een paspoort wel eens geweigerd - net als een vergunning. Wat het algemeen belang is, wordt volgens de democratische spelregels bepaald. In die zin is het algemeen belang niet waardevrij, en dienstverlening dus ook niet. Het dienstenaanbod

108 Nationale ombudsman, Mijn onbegrijpelijke overheid, 2013, p. 12.

van de overheid is ook niet keuzevrij; de burger kan niet zomaar in een ander land een reisdocument afhalen. Verder is er meestal sprake van afhankelijkheid van de overheid, voor een uitkering of geïndiceerde zorg. De overheidsdienstverlening kost trouwens geld (leges), en de overheid bepaalt hoe hoog die vergoeding is. De afwegingen rond de vergoeding (om niet, kostendekkend, winstgevend) is aan de (mede-)wetgever.

Dienstverlening is klantgericht

In dit perspectief is overheidsdienstverlening gericht op klanten. Dienstverlening gaat over gemak voor de burger (of beter: het reduceren van ongemak): service, lage kosten en weinig kans op weigering of afwijzing van de aanvraag. De motivatie achter het klantperspectief is te herleiden tot het primaat van het individu: de overheid is er voor het individu en niet andersom. Een van de belangrijkste opvattingen die hieraan ten grondslag ligt, is dat de min of meer gedwongen relatie tussen burger en overheid de overheid de plicht oplegt om het ongemak voor burgers tot een minimum te beperken.

De burger is klant, maar ook het bestuur of de ambtelijke organisatie. Het bestuur is klant als het gaat om het realiseren van de beleidsdoelen. Goede dienstverlening is dan de sturing op maatschappelijke effecten door het uitvoeren van wetten en beleid. De ambtelijke organisatie is klant in de zin van bedrijfsvoering: goede dienstverlening is een effectieve en efficiënte inzet van mensen en middelen. Zo beschouwd kan de verbetering van de dienstverlening door de overheid aan de burger niet los gezien worden van bedrijfsmatige overwegingen zoals doelmatigheid en kostenbesparing.

Burgerbehoefte

Burgers gaan niet op zoek naar ‘overheidsdienstverlening’, maar hebben de overheid gewoon soms nodig om een bepaald doel te bereiken: het ontvangen van een uitkering, de benodigde vergunning of de registratie van een kentekenbewijs. In dit perspectief staat de behoefte van de burger centraal. Of de diensten adequaat worden verleend wordt bij voorrang bezien vanuit de vraag of de burger op een efficiënte manier de overheidshulp verkrijgt die voor zijn doeleinden nodig is.

Scores over klanttevredenheid zijn over het algemeen niet heel hoog, maar zijn wel redelijk constant gebleven. Burgers vinden het erg belangrijk dat de informatie die ze van overheidsorganisaties ontvangen afgestemd is op hun eigen situatie. Bovendien willen ze dat hun klachten en ideeën serieus worden genomen. Het heeft vooral te maken met de wijze waarop mensen worden behandeld, of dat rechtvaardig gebeurt. De ambtenaar die vraaggericht het perspectief van de burger centraal stelt, kijkt anders dan ambtenaren die zich uitsluitend richten op met de taakuitvoering van het overheidsaanbod.

6.3 Over ICT

In de huidige informatiemaatschappij speelt ICT een belangrijke rol bij het realiseren van dienstverleningsprincipes. Verbetering van dienstverleningsconcepten kan vooral worden gerealiseerd door vraaggerichte dienstverlening naast aanbodgerichte uitvoering van overheidstaken te stellen. Vraagintegratie houdt rekening met het perspectief van de burger in plaats van de organisatielogica van de overheid. Diensten moeten met het oog op klantgemak zoveel mogelijk via verschillende kanalen worden aangeboden: van een fysiek loket tot internet.

ICT ondersteunt en draagt bij aan goede overheidsdienstverlening in de vorm van het vergroten van klantgemak, maar ook in de vorm van kostenreductie. In beide gevallen betekent dit dat organisaties en processen moeten worden aangepast waarbij ICT-logica een sturend organisatieprincipe wordt.[109] We hebben het dan over principes als front-, mid- en backoffice. De paradox van ICT is dat het ondersteunend is, maar tegelijkertijd diep ingrijpt, niet alleen technisch, rationeel en organisatorisch, maar ook in nieuwe manieren van werken die om een andere cultuur vragen. Daarnaast neemt het strategische belang van ICT toe door twee belangrijke oorzaken:

1. de noodzaak van goede ICT-huishouding voor bedrijfsvoering en dienstverlening, en
2. de afhankelijkheid van techniek en systemen voor de continuïteit van de uitvoering van overheidstaken.

In Nederland zijn belangrijke stappen gezet op het gebied van de e-overheid. De i-overheid, gekenmerkt door informatiestromen en –netwerken, staat nog maar net op de kaart. ICT maakt het mogelijk om overheidsinformatie tegen geringe kosten te ontsluiten, de open overheid. Maar aan *open source* en open data kleven haken en ogen: ruwe data vergen bewerking. De compacte overheid wordt bovendien en bovenal gedreven door efficiëntie; geld voor dienstverlening is steeds schaarser.

Een overheid die op haar toekomst is voorbereid moet de snelle ontwikkelingen op ICT-gebied kunnen bijbenen. De Raad ziet vier belemmerende factoren voor een krachtig, stevig gebouwde overheid die robuust genoeg is om de technische uitdagingen van haar tijd aan te gaan

1. de overheid heeft moeite met het zelf in handen krijgen van de regie voor de inzet van nieuwe technologische middelen,
2. de kennis over techniek en infrastructuur laat te wensen over,
3. de kosten staan niet in verhouding tot het rendement, en
4. het toegenomen strategische belang van ICT wordt nog steeds onvoldoende erkend.

---

109 Paul Frissen stelde zich in 1998 al de vraag wat ICT betekent voor bureaucratische organisaties en dienstverlening. Zijn conclusie luidde: in de eerste plaats continuïteit. ICT betekent de vervolmaking van de functionele rationaliteit. ICT volgt in zijn architectuur het bureaucratiemodel van Weber door bijvoorbeeld standaardisatie, hiërarchie van programmaregels, specialisatie, volgtijdelijke instructies en voorkomen van redundantie.

Nieuwe media en nieuwe communicatietechnieken hebben een enorme impact, zowel op de verwachtingen van burgers als op de eisen die aan overheidsdiensten worden gesteld. Onze huidige informatiemaatschappij digitaliseert steeds verder, maar lang niet iedere burger is voldoende digivaardig. Daarnaast moet je zowat een fors diploma hebben gehaald om de overheidsbureaucratie te doorgronden. Er worden wel stappen gezet op de weg van éénmalige gegevensuitvraag en het delen van informatie binnen de overheid, maar wie in overwegende mate afhankelijk is van de overheid om in zijn levensonderhoud te voorzien, heeft te maken met enorme administratieve lasten.

6.4 Over de rechtsstaat

Een rechtsstaat is niet in beton gegoten, met de transformatie van Nederland van een industriële samenleving naar een informatiemaatschappij, plooit de rechtsstaat mee. Het is een kernbeginsel van de rechtsstaat burgers te beschermen tegen willekeur in de uitoefening van overheidsmacht door deze te binden aan het recht: bescherming tegen de staat. Daarnaast zorgt de rechtstaat voor een vreedzame omgang tussen mensen: bescherming door de staat. De rechtsstaat normeert dus de overheid én de samenleving, en omgekeerd: overheid en samenleving vormen de rechtsstaat.

Een belangrijke voorwaarde voor het goed functioneren van de rechtsstaat is een effectieve en goed presterende overheid. Er is echter sprake van een spanning tussen de verwachte prestaties van de overheid en de mate waarin de overheid gebonden is aan de beperkingen die de rechtsstaat oplegt, bijvoorbeeld het legaliteitsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel. Deze spanning is op zichzelf niet nieuw, maar wie kijkt naar de concepten van dienstverlening en ICT, ziet de betekenis van de spanning. De presterende overheid wordt – net als andere organisaties – beoordeeld op effectiviteit, efficiency, flexibiliteit, snelheid van optreden, klantvriendelijkheid en afwezigheid van bureaucratische overlast. Het klassieke patroon van hiërarchische overheidssturing met strikte en gedetailleerde regels, komt steeds minder overeen met moderne eisen aan de huidige bestuurspraktijk.[110] Ziedaar de botsing van het verticale met het horizontale waarop de Raad eerder heeft gewezen in zijn advies *Vertrouwen op democratie*..

Er zijn goede redenen voor het Rijk om randvoorwaarden aan dienstverlening en ICT te stellen en deze over bestuurslagen heen te organiseren. Maar als feitelijke organisatie en institutionele verantwoordelijkheden uiteen lopen, schept dat rolverwarring over wie aanspreekbaar is binnen de overheid voor als het misgaat.

Verder wordt de rechtsstaat ingekaderd door de invloed van Europa. Europese regelgeving domineert op het terrein van privacy. Op andere gebieden verleidt Europa met de Digitale Agenda de Lidstaten om ICT te benutten om een slimme, duurzame en innovatieve overheid te bevorderen.

110 Vergelijk WRR, 2002

De Raad markeert tot slot cybercrime als één van de grootste hedendaagse bedreigingen van digitale dienstverlening. De aanpak hiervan verdient veel meer aandacht.

6.5 Kansen en risico's

Dienstverlening en ICT is een begrippenpaar dat niet los van elkaar kan worden gezien. Aan de ene kant dragen de technologieën bij tot een verbetering van de kwaliteit van het bestaan van de burgers, aan de andere kant kunnen ze ook negatieve gevolgen hebben. We lopen een paar kansen en risico's na.

ICT biedt ongekende mogelijkheden om de bedrijfsvoering van de overheid te verbeteren. De administratie is zo complex dat het ondenkbaar is zonder ICT uitvoering te geven aan wettelijke taken. Dat zegt overigens wel wat over de ingewikkeldheid van het besturen van onze maatschappij. Regeldichtheid en regeldruk is een hardnekkig probleem dat niet zomaar oplosbaar is door toepassing van ICT. ICT-architectuur en basisregistraties helpen de complexiteit hanteerbaar te houden. Onmiskenbaar is er ook in termen van dienstverlening gemak voor de burger gerealiseerd. De gemeente attendeert inwoners er nu keurig op dat het rijbewijs moet worden vernieuwd. Het aanvragen van een uittreksel uit de GBA kan 24/7. Voertuiggegevens kunnen online worden ingezien bij de RDW, op mijnsvb.nl kan de klant nagaan hoe zijn AOW is opgebouwd.

Risico's bestaan er ook. Onbeheersbare ICT-projecten, ontwrichting als DigiD uit de lucht is of platligt door een DDoS-aanval[111] (meer in het algemeen: afhankelijkheid van technologie), ongekende risico's wanneer vitale infrastructuur wordt aangetast, oncontroleerbare en onbeheersbare gegevensstromen. Privacybescherming blijft een lastig thema om de juiste afweging in beleid te vinden. De bureaucratisering van de overheid, zo stelt de Nationale ombudsman, schrijdt voort; voor een normaal contact met de overheid moet je goed gediplomeerd zijn. De kwade kans van criminele activiteiten waarbij gebruik wordt gemaakt van ICT, gericht tegen personen, eigendommen en organisaties of tegen elektronische communicatienetwerken en informatiesystemen. De trend: het aantal cybermisdrijven neemt toe, cybercrime internationaliseert verder, is in ontwikkeling en steeds vaker zijn criminele organisaties erbij betrokken. Beveiliging van computers en de veiligheid van internet blijft aandacht vragen, temeer daar de criminaliteit in de digitale wereld toeneemt. Met de toename van het gebruik van apps moet meer aandacht komen voor de beveiliging.

---

111 DDoS staat voor Distributed Denial-of-Service. Bij zo'n aanval wordt een website bestookt met extreem veel dataverkeer. De beveiliging van de site is dan zo druk met het tegenhouden van dit ongewenste verkeer dat ook de gewone bezoekers er niet of nauwelijks doorheen komen. Niet alleen DigiD of de overheid kan last hebben van DDos-aanvallen, voorjaar 2013 had het electronisch betalingsverkeer veel last van deze vorm van pogingen van cybercriminelen om legitieme gebruikers van een service de toegang tot die service te ontnemen.

6.6 Knelpuntenanalyse

Wie de grote lijnen van het beleid in de tijd beschouwt, ziet dat er aanvankelijk oog was voor dienstverlening met toepassing van ICT bij de modernisering van de bedrijfsvoering. Gaandeweg is steeds meer de nadruk komen te liggen op de efficiëntiegedreven bedrijfsvoering van de overheid. Beleid dat dus meer gericht is op interne efficiencyverbetering, niet zozeer op de burger. De oriëntatie is naar binnen gericht, niet naar buiten.

Knelpunten in het beleid over dienstverlening en ICT komen voort uit *én-én beleid*; de overheid tracht met een 'single-fix' álle kansen te benutten en tegelijkertijd de risico's te vermijden.

- Er moet maatwerk worden geleverd en tegelijkertijd wordt ingezet op standaardisatie.
- Uitvoering en dienstverlening zijn de eerste verantwoordelijkheid van decentrale overheden, en tegelijkertijd worden door de rijksoverheid centrale voorzieningen zoals het ondernemersplein opgericht.
- Al decennia is het een wens van achtereenvolgende kabinetten om regeldruk en administratieve lasten te verlichten. Tegelijkertijd groeit het aantal wetten en wordt van de burger steeds meer digivaardigheid verwacht om zijn zaakjes te regelen – het voorbeeld van de Nationale ombudsman van het gezinsbudget van een alleenstaande ouder (twaalf inkomenselementen, afkomstig van acht instanties waarvoor per jaar achttien digitale formulieren worden ingevuld en tachtig betalingen worden ontvangen) spreekt boekdelen.
- De rechtsstaat moet worden beschermd. Daarbij moeten voortdurend burgerrechten worden afgewogen tegen belangen van efficiënte administratie en bestandkoppeling.
- De paradox van betere dienstverlening met ICT terwijl tegelijkertijd wordt bezuinigd.

6.7 Over de Tweede Kamer

De Raad is van mening dat in de besluitvorming over ICT-projecten vaak te gemakkelijk wordt gedacht dat ICT Haarlemmerolie is. Daardoor wordt – ook in politieke debatten – niet altijd aandacht besteed aan afwegingen en keuzes die moeten worden gemaakt. En als daar wel aandacht voor is, dan dreigt het debat te verzanden in het eenzijdig wijzen op de kansen, dan wel op de risico's. De kwaliteit van besluitvorming wordt verhoogd wanneer op een zorgvuldige en realistische wijze de kansen *zo veel mogelijk* worden benut en de risico's *zo veel mogelijk* worden weggenomen. Hoe kan de Tweede Kamer daaraan bijdragen?

Kan de Tweede Kamer ervoor zorgen dat er een betere verbinding ontstaat tussen de systeemwereld van de overheid en de leefwereld van burgers? Volgens de Raad kan dat. De Tweede Kamer zou het maatschappelijk denkkader kunnen omarmen als het gaat om vraagstukken van dienstverlening en ICT, niet alleen maar de bestuurlijke oriëntatie op efficiency en bedrijfsmatige aspecten. Daarbij is het goed om te realiseren dat dienstverlening – letterlijk en figuurlijk – van de Tweede Kamer afstaat, dat de dynamiek van de e-overheid zich goeddeels voltrekt los van de politieke besluitvorming in 'Den Haag' en dat de invloed van de Tweede Kamer wordt begrensd door EU-beleid.

De Tweede Kamer kan ervoor kiezen om maatregelen te toetsen op invoerbaarheid en of ze ‘burgerproof’ zijn. Criteria voor goede en behoorlijke dienstverlening moeten daarbij leidend zijn. De positie die ze kiest ten aanzien van ICT moet volgens de Raad gaan over de strategische functie van ICT, over de vraagstukken van noodzakelijkheid en afhankelijkheid. En het meer ten principale en in een eerder stadium bediscussiëren wat de dilemma’s zijn van het toepassen van ICT bij het uitvoeren van overheidstaken en het verlenen van diensten aan de burger. Door de Tweede Kamer zouden de verschillende en tegenstrijdige paradigma’s in evenwicht moeten worden gebracht. De Raad doelt op de paradigma’s van het burgerperspectief op overheidsdienstverlening, van de efficiencygedreven overheidsoriëntatie op ICT en bedrijfsvoering, van de rechtsstatelijke waarborgen en kaders uit Europa, en van het meeplooien met de tijd.

6.8 Aanbevelingen

De Raad constateert dat vraagstukken met betrekking tot ICT en dienstverlening over het algemeen te versnipperd en in een te laat stadium in de Tweede Kamer worden besproken. Daardoor komt de rol van de Tweede Kamer als mede-eigenaar van deze vraagstukken onvoldoende tot zijn recht. De Tweede Kamer dient een grotere rol te spelen bij de zoektocht naar het evenwicht in de talloze afwegingen die bij vraagstukken over dienstverlening en ICT aan de orde zijn. Het gaat erom de **balans** te vinden in de afweging van het burgerperspectief tegenover bedrijfsvoering en efficiëntie bij de overheid. De grenzen van de rechtsstaat bepalen de besluitvormingskaders over dienstverlening en ICT. Tegelijkertijd plooit de rechtsstaat mee met zijn tijd; geleidelijk, maar zeker. Zoiets heeft tijd nodig, maar ontwikkelingen gaan snel: vandaag is het cybercrime waarvoor Nederland moet waken, morgen identiteitsfraude. Het is dus balanceren op een slap koord. Daarbij spelen politieke afwegingen steeds een cruciale rol. De Raad beoogt met dit advies de Tweede Kamer een aantal handvatten te bieden voor haar rol als medewetgever en controleur. Daartoe dienen de volgende aanbevelingen:

1. *Beoordeel ICT-projecten altijd mede op hun betekenis voor burgers*

Hoewel het burgerperspectief in veel Kamerdebatten aan de orde komt, is dat toch lang niet altijd het geval of komt het soms slechts zijdelings aan de orde. De Raad adviseert de maatschappelijke effecten altijd en structureel te betrekken bij alle afwegingen op het terrein van dienstverlening en ICT.

2. *Dienstverlening dient 'burgerproof' te zijn.*

Bij debatten over dienstverlening raakt het burgerperspectief soms overschaduwd door debatten over efficiëntie en bedrijfsvoering van de overheid. Met dienstverlening die *burgerproof* is, bedoelt de Raad

- dat er oog is voor de afhankelijke positie van burgers van een gedigitaliseerde overheidsbureaucratie,
- dat de overheid altijd rekening zal moeten houden met burgers die persoonlijke dienstverlening nodig hebben,
- dat burgers greep moeten hebben op voor hen relevante informatie en gegevens en
- dat burgers inzicht moeten krijgen in wat de gevolgen zijn voor hen persoonlijk als regels worden ingevoerd of veranderd.

3. *Hanteer een integraal afwegingskader bij het vroegtijdig beoordelen van beleidsvoornemens voor ICT en dienstverlening.*

De Raad adviseert dat de Tweede Kamer bij vraagstukken van dienstverlening en ICT een afwegingskader hanteert dat helpt om de verschillende en soms tegenstrijdige paradigma's over burgerperspectieven op overheidsdienstverlening, efficiencygedreven overheidsoriëntatie op ICT en bedrijfsvoering, rechtsstatelijke waarborgen en kaders uit Europa, met elkaar in evenwicht te brengen. Het afwegingskader helpt om greep te krijgen op complexiteit, om recht te doen aan verschillende invalshoeken en om zorgvuldig met de materie om te gaan. Zo'n instrument stelt de Kamer ook in staat om over de versnipperde behandeling in verschillende commissies heen een samenhangend oordeel te bereiken. Bovendien moet het kabinet de Tweede Kamer in een vroegtijdig stadium in staat stellen om zich een oordeel te vormen over de voornemens met betrekking tot ICT en dienstverlening en niet pas in de uitvoeringsfase.

Aspecten van afweging

Het afwegingskader bevat aspecten op het gebied van

- de invoerbaarheid van nieuwe regels,
- de inzichtelijkheid wat nieuwe regels of een verandering van regels op persoonsniveau voor burgers betekenen in hun situatie,
- de waarborgen van de rechtsstaat, zoals de bescherming van burgerrechten als privacy en de bescherming tegen cybercrime,
- het beleggen van verantwoordelijkheden, regie en rollen binnen de overheid,
- het strategische belang van ICT,
- de implementeerbaarheid van de ICT-toepassing (past het binnen de huidige architectuur, gaat het werken met de huidige personele bezetting),
- de kostenstructuur van ICT, en
- de doelen die ICT-systemen moeten dienen om de dienstverlening aan de burger daadwerkelijk te verbeteren.

Doel van het afwegingskader
Het afwegingskader moet helpen bij

- het formuleren van de probleemanalyse om dienstverlening te verbeteren en ICT toe te passen,
- het kiezen van de instrumenten om de gestelde doelen te bereiken, en
- het inzichtelijk maken van de gevolgen voor burgers, bedrijven en overheid.

4. Bespreek de 'Staat van Dienstverlening en ICT' tweejaarlijks in de Tweede Kamer

De Raad vindt dat ten aanzien van dienstverlening en ICT de Tweede Kamer vroegtijdiger in stelling moet worden gebracht om haar kaderstellende rol in te vullen en meer in de gelegenheid moet zijn om haar controlerende rol waar te maken. Daartoe beveelt de Raad de Tweede Kamer aan het kabinet – in casu de verantwoordelijk minister van BZK – te vragen om tweejaarlijks een scan aan het parlement aan te bieden die de 'Staat van Dienstverlening en ICT' weergeeft.

De scan behandelt alle voorgenomen wetgevingstrajecten op aspecten van dienstverlening en ICT en toetst of *dienstverlening* burgerproof is en of *ICT-toepassingen* voldoen aan eisen van transparantie, flexibiliteit, toegankelijkheid, veiligheid, effectiviteit en privacy.

Eisen aan ICT-toepassingen
Met eisen die gesteld worden aan ICT-toepassingen denkt de Raad aan de volgende normen:

- *Transparantie* houdt onder meer in dat duidelijk is welke afwegingen ten grondslag liggen aan de gemaakte beleidskeuzes op het gebied van dienstverlening en ICT, welke belangengroepen zijn betrokken bij het besluitvormingsproces en het beleggen van verantwoordelijkheden centraal en decentraal.
- *Flexibiliteit* komt tot uiting binnen werkprocessen en systemen die flexibel genoeg zijn om mee te groeien met de organisatie en bestand zijn tegen intensief gebruik, voortdurend wijzigende gebruikswensen en voortschrijdende technologische ontwikkelingen. Stel eisen aan informatiesystemen dat ze toepasbaar zijn bij verschillende overheden.
- *Toegankelijkheid* houdt onder meer in dat organisaties en systemen zijn afgestemd op gebruikersvriendelijkheid en toekomstbestendig zijn.
- *Veiligheid* hangt samen met privacy van persoonsgegevens, elektronische identiteiten, de beveiliging van de vitale infrastructuur en het voorkomen van cybercrime.
- *Effectiviteit* betekent onder andere dat systemen en processen bijdragen aan doelen van dienstverlening en uitvoering.
- *Privacy* gaat over het veilig, zorgvuldig en vertrouwelijk behandelen van persoonsgegevens en dat burgers zelf bepalen wie welke informatie over hen krijgt én dat zij in staat worden gesteld onbespied en onbewaakt te leven.

Debat over de 'Staat van Dienstverlening en ICT'
De Raad stelt voor dat het debat over de scan wordt gevoerd voorafgaand aan de behandeling van de begrotingen van de afzonderlijke departementen.

Niet alleen op rijksniveau
De scan kan een voorbeeld zijn voor volksvertegenwoordigingen op decentraal niveau om hun kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van dienstverlening en ICT waar te maken.

6.9 Tot slot

Het karakter van de relatie tussen overheid en burgers of bedrijven is veranderd. Waar de maatschappij zich steeds verder horizonaliseert, opereert het politieke bestuur nog vaak verticaal. Maar het wordt steeds meer tweerichtingsverkeer. Sinds de burger wordt beschouwd als partner ontstaat er zoiets als een gesprek: raadpleging en deelname aan beleidsontwikkeling. Daarnaast is er de klantrelatie waarbij directe (online) transacties plaatsvinden. Met toepassing van ICT komen deze zaken steeds meer bij elkaar. Deze dieperliggende cultuurverandering biedt het fundament voor de volksvertegenwoordiging van de toekomst die zich bekommert om dienstverlening, die zich verplicht voelt voor een goede inzet van ICT, die het bestuur blijft aanspreken op zijn verantwoordelijkheid en die de burger blijft zien als degene waar het allemaal om gaat. De Raad wil met dit advies de Tweede Kamer een **kompas** bieden om op te varen in het woelige water van technologische ontwikkelingen en verwachtingen van burgers, met de rechtsstaat als baken.

Literatuurlijst

Algemene Rekenkamer, *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid. Deel A*, november 2007

Balakirsky, P.J.R., e.a., *Digitale dilemma's voor de overheid. Een verkenning naar de digitale overheid van de toekomst*, Programma Vernieuwing Rijksdienst, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mei 2010

Bekkers, V.J.J.M., *E-overheid moet vermaatschappelijken*, in: Staatscourant nr. 80, 25 april 2006

Berg, G. van den, e.a., *Langs elkaar heen. Over geïntegreerde dienstverlening in het publieke domein*, HEC papernote 27, januari 2009

Boonstra, A., *Innoveren met informatietechnologie: een tweesnijdend zwaard*, oratie Rijksuniversiteit Groningen, mei 2011

Bovens, M.A.P., *De digitale republiek: democratie en rechtsstaat in de informatiemaatschappij*, 2003

Brenninkmeijer, A., *Betrouwbare ICT*, column in PM, oktober 2011

Burger@Overheid.nl, *Het geweten van de elektronische overheid. Vijf jaar Burger@Overheid.nl (2002-2007)*, december 2007

CapGemini, *Eénmeting ervaren regeldruk in de jeugdsector. Eindrapportage onderzoeksresultaten*, in opdracht van het toenmalige programmaministerie voor Jeugd en Gezin, mei 2011

Dijk, T. van, S. van Keulen en P. Kanne, *Onderzoek naar de kwaliteit van de Overheidsdienstverlening. Beoordeling van overheidsdienstverlening vanuit levensgebeurtenissen*, TNS-NIPO, mei 2008

Gemeentelijke ombudsman Amsterdam, *Jaarverslag 2010. Leren van klachten*, maart 2011

Handelingen II, 2011/12, nr. 67, item 10, 22 maart 2012

Handelingen II, 2011/12, nr. 82, item 5, 10 april 2012

Handelingen II, 2011/12, nr. 38, item 10, 20 december 2012

Hoogwout, M., *De rationaliteit van de klantgerichte overheid. Een onderzoek naar de spanningen die de invoering van het klantdenken bij gemeenten veroorzaakt en de manier waarop gemeenten daarmee omgaan*, september 2010

iBestuur Magazine, nummer 5, januari 2013

iBestuur Magazine, nummer 6, april 2013

Kanne, P., W. Klasema en H. Bijlstra, *Onderzoek naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening. 1-meting,* TNS-NIPO, september 2009

Kanne, P., H. Bijlstra en M. Zonjee, *Onderzoek naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening. 2-meting,* TNS-NIPO, augustus 2010

Kortmann, C.A.M.J., *Constitutioneel recht*, 2008

KPMG, *Stapeling regelgeving. Een onderzoek naar de effecten van de toename en stapeling van regelgeving op de Nederlandse bancaire dienstverlening,* in opdracht van VNO-NCW, september 2012

Ministerie van Algemene Zaken, *Samen leven, samen werken*, Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011, juni 2007

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Prettig contact met de overheid. Juridische handreiking informele aanpak, 2011*

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, *Alle regels tellen. De ontwikkeling van het aantal wetten, AmvB's en ministeriële regelingen in Nederland,* 2004

Nationale ombudsman, *Behoorlijkheidswijzer,* maart 2010

Nationale ombudsman, rapport 2013/003, 17 januari 2013

Nationale ombudsman, *Mijn onbegrijpelijke overheid*, jaarverslag 2012, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 539, nr. 1

Nieuwsbrief I-Bestuur, 31 januari 2013

Overkleeft-Verburg, G., *Het grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer*, in: Koekoek, A.K. (red), *De Grondwet: een systematisch en artikelsgewijs commentaar,* 2000

PBLQ-HEC, *Het versterken van de informatiepositie van de burger*, september 2012

Postma, J. en J. Wallage, *Het uur van de waarheid. Het advies van Jan Postma en Jacques Wallage over regie en sturing van de elektronische overheid*, december 2007

Raad voor het openbaar bestuur, *Dienen en verdienen met ICT. Over de toekomstige mogelijkheden van de publieke dienstverlening*, april 1998

Raad voor het openbaar bestuur, *Vertrouwen op democratie*, februari 2010

Regeerakkoord VVD – PvdA, *Bruggen slaan,* 29 oktober 2012

Sociaal en Cultureel Planbureau, *De staat van de publieke dienst. Het oordeel van de burger over de kwaliteit van overheidsdiensten*, oktober 2008

Sociaal en Cultureel Planbureau, *Publieke dienstverlening in perspectief*, SCP-memorandum voor de kabinetsformatie 2010, juli 2010

Sociaal en Cultureel Planbureau, *Maten voor gemeenten*, oktober 2011, Bijlage C: Taakvelden en productindicatoren

Sociale Verzekeringsbank, Klanttevredenheidsonderzoek 2012

Thaens, M. en J. Kielema, *Zeven eigenschappen van effectief e-government: overheidsorganisaties kunnen burgers stimuleren problemen zelf op te lossen*, in: Informatie, Jrg. 50, nr. 5, juni 2008.

TNS NIPO / Kanne: *Dienstverlening: Gemeenteambtenaren leggen andere prioriteiten dan burgers. Burgers én ambtenaren verwachten positieve effecten van investeringen in gemeentelijke ICT*, TNS NIPO / P. Kanne in opdracht van Logica Nederland BV, november 2010

Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 362, nr. 1

Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 362 en 29 515, nr. 90, bijlage: *Betere dienstverlening, minder administratieve lasten met de elektronische overheid!* Verklaring, vast te stellen bij gelegenheid van het Bestuurlijk Overleg van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen, april 2006

Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, Aanhangsel 5303

Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 201, nr. 3

Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 845, nrs. 2–3

Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 31 490, nr. 54

Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, Aanhangsel 3189

Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 26 643, nr. 182

Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 26 643, nr. 216

Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 326, nr. 1

Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, Aanhangsel 1809

Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, Aanhangsel 2387

Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 31 066, nr. 152, inclusief bijlage

Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 400 XIII, nr. 2

Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 584, nr. 2

Universiteit Twente / Center for e-Government Studies, *CTRL ALT DELETE. Productiviteitsverlies door ICT-problemen en ontoereikende digitale vaardigheden op het werk*, januari 2012

Universiteit Twente / Center for e-Government Studies, *Trendrapport internetgebruik 2012. Een Nederlands en Europees perspectief*, november 2012

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Dienstverlening draait om mensen. De basis op orde, werken aan de toekomst*, maart 2010

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Bouwen op de kracht van burger. Naar een krachtige en samenhangende aanpak op het sociale domein*, oktober 2012

Victorian Government ICT Strategy, *Digital by design. Delivering better government services through information and technology*. Public consultation draft , 1 october 2012

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *I-overheid*, maart 2011

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, 2002

Geraadpleegde websites en personen

Geraadpleegde websites

www.agentschapnl.nl

www.amsterdam.nl

www.binnenlandsbestuur.nl

www.cbpweb.nl

www.denhaag.nl

www.ecp.nl

www.eerstekamer.nl

www.e-overheid.nl

www.e-overheidvoorburgers.nl

www.eukidsonline.net

www.eur-lex.europa.eu

www.europa.eu

www.europa.nu

www.hec.nl

www.hoogwoutkennistransfer.nl

www.ipo.nl

www.nationaleombudsman.nl

www.nkmg.nl

www.nos.nl

www.nrc.nl

www.nu.nl

www.parlement.com

www.pm.nl

www.prettigcontactmetdeoverheid.nl

www.rug.nl

www.sggv.nl

www.socialevraagstukken.nl

www.raadvanstate.nl

www.rechtspraak.nl

www.rijksoverheid.nl

www.telegraaf.nl

www.tns-nipo.com

www.uvw.nl

www.volkskrant.nl

www.vernieuwingrijksdienst.nl

www.vng.nl

www.waarstaatjegemeente.nl

www.wrr.nl

Geraadpleegde personen en instanties

mevrouw dr. B.I. van der Burg (lid Tweede Kamer der Staten-Generaal)

de heer dr. W. Ebbers (UT Twente)

de heer prof. dr. M.J.G. van Eeten (TU Delft en NSOB)

de heer drs. P.M.M. Heijnen (lid Tweede Kamer der Staten-Generaal)

de heer dr. M. Hoogwout (Hoogwout Kennis Transfer)

de heer prof. M. Thaens (EUR en PBLQ-ROI)

Bureau Nationale ombudsman

ECP-PCN, Platform voor de InformatieSamenleving

Hoofd en ambtenaren Directie Burgerschap en Informatiebeleid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Tweede Kamer der Staten-Generaal, vaste commissie voor Binnenlandse Zaken

Bijlage I: Dienstverlening vanuit verschillende perspectieven

In deze bijlage worden de begrippen dienst en dienstverlening beschouwd vanuit verschillende perspectieven: het semantische, het juridische, het organisatorische en vanuit het perspectief van het geld.

1. Het semantische

Wat is een dienst? En wat is dienstverlening? En is er zoiets als publieke dienstverlening? Een semantische exercitie levert het volgende op.

Dienst

Het woord dienst heeft meerdere betekenissen, we noemen er twee. In de zin van *handelen* betekent dienst het verrichten van werkzaamheden of de handeling die men ten behoeve van iemand verricht. In de context van het openbaar bestuur betekent het woord dienst een *openbare instelling:* in organisatorische zin zijn daarvan tal van voorbeelden te noemen, zoals de Belasting<u>dienst</u>, de <u>dienst</u> openbare werken van de gemeente, de vuilophaal<u>dienst</u>, de sociale <u>dienst</u>. Diensten zijn dan werkzaamheden die door een openbare instelling worden verricht.

Dienstverlening

Over het woord dienstverlening is Van Dale kort: hulp die een persoon, instantie of onderneming biedt aan het publiek.

Publieke dienstverlening

Aan de kwaliteit van de publieke dienstverlening wijdde het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in 2008 zijn rapport *De staat van de publieke dienst*.[112] Daarin baseert het SCP de afbakening van diensten die tot de publieke sector worden gerekend op een functionele classificatie. Het gaat hier om diensten die op grond van hun aard als publiek kunnen worden aangemerkt. Globaal betreft het functies als openbaar bestuur, openbare orde en veiligheid, de uitvoering van de sociale zekerheid, onderwijs, gezondheidszorg, maatschappelijke zorg, cultuur en recreatie, openbaar vervoer en volkshuisvesting. Bij openbaar bestuur gaat het met name om de gemeentelijke dienstverlening en de belastingdienst, bij maatschappelijke zorg om kinderopvang, en bij volkshuisvesting om verhuur van woningen door woningcorporaties. Vroeger gebruikte het SCP overigens de term 'quartaire sector', maar die is inmiddels vervangen door het meer gebruikelijke 'publieke dienstverlening'.[113]

---

112 SCP, 2008, p. 32

113 SCP, 2010, p. 9

De afbakening van publieke dienstverlening door het SCP betreft dienstverlening in ruime zin. In enge zin gaat overheidsdienstverlenging over door of vanwege het bestuur verstrekte diensten. Het gaat dan om de behandeling van aanvragen voor een paspoort, een omgevingsvergunning, een subsidie, een AOW- of een WW-uitkering, het laten keuren van een voertuig (APK) of het verstrekken van een uitreksel uit het bevolkingsregister. Het gaat dan om de handelingen van de ambtenaar op aanvraag van de burger. In het onderzoek naar de kwaliteit van overheidsdienstverlening hanteert TNS NIPO[114] als definitie van dienstverlening dat er sprake moet zijn van een individuele transactie. Met een individuele transactie wordt bedoeld een situatie waarbij er sprake is van uitwisseling van een product of dienst tussen de burger of ondernemer en de overheid. Het kan zijn dat de overheid iets levert aan de burger (dienstverlening), maar ook dat de overheid iets vraagt van de burger (belasting, boete).

2. Het juridische

Wat is dienstverlening in juridische zin? In deze paragraaf wordt kort nagegaan wat het legaliteitsvereiste behelst en wat het juridische perspectief op dienstverlening kan worden gewaardeerd.

Legaliteitbeginsel

De overheid is in al haar handelen gebonden aan het recht, het legaliteitsbeginsel. Overheidshandelen wordt grosso modo genormeerd door het staatsrecht, het bestuursrecht, het burgerlijk recht en het strafrecht.

Het *staatsrecht* beschrijft de organisatie van de staat in al zijn geledingen. Het omvat de regels die voorschrijven hoe de overheidsorganen samengesteld worden, op welke manier ze besluiten moeten nemen en tegenover wie ze verantwoording moeten afleggen. De staat wordt onderverdeeld in de wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke macht. Voorbeelden van overheidsorganen zijn het parlement, de regering en de besturen van de gemeenten, de provincies en de waterschappen.

Het *bestuursrecht* regelt de verhoudingen tussen de overheid en de burgers. De overheid mag in beginsel alleen beslissingen over burgers of hun eigendommen nemen, wanneer de wet de overheid daartoe legitimeert. Burgers kunnen tegen beschikkingen (schriftelijke besluiten met een rechtsgevolg) van de overheid opkomen bij de bestuursrechter. Tegen feitelijk handelen van de overheid kan een burger opkomen bij de burgerlijke rechter of de Nationale ombudsman.

Het burgerlijk recht (civiel of privaatrecht) regelt de rechtsverhoudingen tussen rechtssubjecten, zoals natuurlijke personen en rechtspersonen. De Staat, de provincies, de gemeenten, de waterschappen, alsmede alle lichamen waaraan krachtens de Grondwet verordenende bevoegdheid is verleend, bezitten rechtspersoonlijkheid. Andere lichamen, waaraan een deel van

114 TNS NIPO, 2008. p.2

de overheidstaak is opgedragen, bezitten slechts rechtspersoonlijkheid, indien dit uit het bij of krachtens de wet bepaalde volgt.

In het strafrecht zijn de regels vastgelegd waaraan burgers zich moeten houden. Houdt iemand zich niet aan deze regels, dan pleegt hij volgens de wet een strafbaar feit. Het straf(proces)recht beschrijft de regels waaraan de overheid is gebonden bij het berechten van een strafbaar feit.

Op verschillende rechtsgebieden wordt het handelen van de overheid dus genormeerd door wettelijke regels. Daarnaast is de overheid gehouden gevolg te geven aan ongeschreven rechtsregels[115] (algemene rechtsbeginselen die basisopvattingen over recht en rechtvaardigheid omvatten) en behoorlijkheidsvereisten.

Box 1: Behoorlijkheidsvereisten[116]

> De Nationale ombudsman toetst of de overheid zich al dan niet behoorlijk heeft gedragen. Bij de behoorlijkheidstoetsing maakt hij gebruik van een lijst met behoorlijkheidsvereisten. Deze behoorlijkheidsvereisten vormen in zekere zin een gedragscode voor de overheid. De vereisten zijn onderverdeeld in grondrechten, materiële behoorlijkheid, formele behoorlijkheid en instructienormen voor zorgvuldigheid. Met name deze laatste categorie leest als een handleiding voor goede dienstverlening. Zo moet een overheidsinstantie voldoen aan het vereiste van *voortvarendheid* door slagvaardig en met voldoende snelheid op te treden. Het vereiste van *administratieve nauwkeurigheid* houdt in dat een overheidsinstantie secuur werkt (informatieverwerking en dossiervorming). Een overheidsinstantie voorziet burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van *adequate informatie*. Anderzijds moet een overheidsinstantie voldoen aan *actieve en adequate informatieverwerving* bij de voorbereiding van haar handelingen. Een overheidsinstantie treft *adequate organisatorische voorzieningen* door haar administratieve beheer en organisatorische functioneren in te richten op een wijze die behoorlijke dienstverlening aan burgers verzekert én dat daarmee de continuïteit van het goede functioneren is gewaarborgd. *Correcte bejegening* is een belangrijk behoorlijkheidsvereiste in het verkeer met burgers. Een overheidsinstantie respecteert burgers als mens en behandelt hen beleefd en stelt zich in haar bejegening van burgers hulpvaardig op. In het verlengde daarvan handelen ambtenaren met een bijzondere training of opleiding jegens burgers overeenkomstig de standaarden van hun beroepsgroep (*professionaliteit*). Het vereiste van *bijzondere zorg* houdt in dat een overheidsinstantie aan personen die onder haar hoede zijn geplaatst de zorg verleent waarvoor deze personen, vanwege die bijzondere positie, op die overheidsinstantie zijn aangewezen. Het gaat dan onder andere om gedetineerden of onder toezicht gestelde jeugdigen. Zij zijn bijvoorbeeld voor medische zorg, veilig onderdak of – bij ondertoezichtstelling – opvoeding, afhankelijk

115 Kortmann, 2008, p. 54-55.

116 Nationale ombudsman, maart 2010.

van wat de betrokken overheidsinstantie aanbiedt. *Goede samenwerking* ten slotte vereist dat een overheidsinstantie bij het vervullen van haar taken niet primair kijkt naar de organisatiebelangen en doelen van de eigen organisatie, maar in het belang van burgers, bedrijven en instellingen goed samenwerkt, zelfs als die samenwerking nadelen oplevert voor een bepaalde overheidsinstantie. Het gaat hier om het besef bij overheidsinstanties dat in veel gevallen een door een burger gesignaleerd probleem uitsluitend kan worden opgelost door samenwerking van verschillende betrokken instanties. Een overheidsinstantie mag zich daarbij niet verschuilen achter een beperkte taakstelling.

De betekenis van het juridische

Wie het concept van dienstverlening over het juridische concept van overheidshandelen legt, komt niet heel ver. In strikt juridische zin laat de uitvoering van wetten en regels zich lastig vatten in het concept van *hulp aan het publiek.* In wet- en regelgeving komt het begrip 'dienst' of 'dienstverlening' op het eerste gezicht ook niet heel veel voor: er is een Rijkswet omtrent de tarieven voor consulaire dienstverlening en er is wetgeving over het toezicht op dienstverlening door derden (loodswezen, financiële dienstverlening), maar daar houdt het ook wel me op. Maar er zijn ook voorbeelden van rechtsregels die vérstrekkend zijn voor dienstverlening door de overheid. Zo bepaalt de Gemeentewet dat rechten kunnen worden geheven "ter zake van het genot van door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten".[117] Het is de wettelijke bepaling op grond waarvan iedere gemeente een legesverordening kent met een indrukwekkende tarieventabel waarin alle mogelijke producten en diensten worden opgesomd (zie ook hierna, onder *Het organisatorische*).

3. Het organisatorische

Het begrip 'dienst' als werkzaamheden verricht door een openbare instelling is van invloed op de organisatie van de overheid. Daarnaast is het begrip 'dienst' terug te vinden in producten en diensten die overheidsinstanties aanbieden. Op deze plaats wordt een beeld geschetst van organisatie, producten en diensten op twee overheidsniveaus: het Rijk en de gemeente.

Uitvoering van publieke taken op rijksniveau[118]

Er zijn allerlei organisatievormen waarmee de overheid taken die voortvloeien uit de behoefte aan waarborging van een publiek belang kan (laten) uitvoeren. Er is sprake van een publiek belang als de behartiging van een maatschappelijk belang anders (bijvoorbeeld spontaan via de markt) niet goed tot zijn recht komt.

117 Artikel 229, eerste lid, aanhef en onder b., van de Gemeentewet

118 Vergelijk www.europa.nu en www.parlement.com

Een ministerie kan zelf een bepaalde overheidstaak uitvoeren onder de directe ministeriële verantwoordelijkheid van de betrokken minister. Het is ook mogelijk dat een overheidsorganisatie op grotere afstand van de minister met een taak wordt belast, of dat de taak wordt uitbesteed aan private organisaties. De verschillen tussen diverse manieren van organiseren zijn soms gradueel.

Hoge Colleges van Staat

Van een aantal overheidsorganen is (grond)wettelijk vastgelegd dat ze zelfstandig en onafhankelijk zijn. Dit zijn de Hoge Colleges van Staat.

Ministeries

De voorbereiding van beleid, wetten en regelingen vindt plaats op een ministerie (ook wel: departement). Ook het uitvoeren en controleren hiervan wordt vaak door ministeries uitgevoerd. Soms gebeurt dat door intern of extern verzelfstandigde organisaties of door rechtspersonen met een wettelijke taak. Er zijn momenteel elf ministeries.

Verzelfstandiging

Bij verzelfstandiging wordt de uitvoering van een publieke taak overgelaten aan een relatief zelfstandige organisatie op grotere afstand van de minister, maar blijft de taak binnen de overheid. Er wordt onderscheid gemaakt tussen interne verzelfstandiging (binnen een departement) en externe verzelfstandiging (buiten een departement).

Agentschappen (baten-lastendiensten)

Een agentschap, ook wel baten-lastendienst genoemd, is een intern verzelfstandigd organisatie-onderdeel binnen een departement. De ministeriële verantwoordelijkheid en het budgetrecht van de Tweede Kamer zijn volledig van toepassing op agentschappen.

Zelfstandige bestuursorganen (ZBO's)

Een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) is een extern verzelfstandigd bestuursorgaan met openbaar gezag dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister. Tot op zekere hoogte is wel de ministeriële verantwoordelijkheid van kracht. ZBO's kunnen tevens rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT) zijn, maar er bestaan ook ZBO's die geen RWT zijn en RWT's die geen ZBO zijn.

Rechtspersonen met een wettelijke Taak (RWT's)

Rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) worden geheel of gedeeltelijk met publiek geld bekostigd en oefenen een wettelijke taak uit. RWT's kunnen tevens zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) zijn, maar er bestaan ook RWT's die geen ZBO zijn en ZBO's die geen RWT zijn. In 2000 waren er bijna 3200 RWT's, met naar schatting ongeveer 119 miljard aan ontvangsten.

RWT's versus ZBO's

Als een groot aantal onderwijsinstellingen buiten beschouwing wordt gelaten is ± 80 procent van de rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) tevens zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). RWT's die geen ZBO zijn, zijn niet bekleed met openbaar gezag. ZBO's die geen RWT zijn, zijn of geen rechtspersoon en/of hebben geen wettelijke taak en/of worden niet gefinancierd uit een wettelijke heffing.

Hybride organisaties

In hybride organisaties worden tegelijkertijd publieke en private activiteiten verricht. Bij bijvoorbeeld de ontwikkeling en verspreiding van kennis kan dit voordelen hebben, maar er zijn ook nadelen in de vorm van concurrentievervalsing aan verbonden.

Privatisering

Van privatisering is sprake als de uitvoering van een publieke taak wordt uitbesteed aan één of meer private partijen (marktpartijen) of als een (onderdeel van een) overheidsorganisatie die een publieke taak uitvoert wordt omgevormd tot een private organisatie. Ook kan het zijn dat de overheid geen publieke taak meer ziet in het nastreven van een bepaald belang.

Publiek-private samenwerking (PPS)

Bij publiek-private samenwerking (PPS) realiseren overheid en bedrijfsleven gezamenlijk een project in een samenwerkingsverband.

Producten en diensten op rijksniveau

Wie op de website overheid.nl op zoek gaat naar producten en diensten van de rijksoverheid voor particulieren, ziet dat deze gerubriceerd zijn in vijftien categorieën, zoals het domein van belastingen, uitkeringen en toeslagen, het onderwerp verkeer, voertuigen en wegen of de categorie rechtspraak en veiligheid. De categorieën komen in grote lijnen overeen met de functionele classificatie die het SCP hanteert voor publieke dienstverlening. Wie verder zoekt naar informatie over voertuigen komt terecht bij negen zogenoemde "producten en diensten" over de algemene periodieke keuring (zes items), het kentekenbewijs, het verkopen van een voertuig en het vrijwaringsbewijs, en het aanvragen van een schorsing. Wie zoekt naar informatie over veiligheid komt maar liefst 318 "diensten en producten" tegen, variërend van het aanvragen van ontheffing van ministeriële regels in het belang van de arbeidsbescherming en veiligheid binnenvaart, tot het aanvragen van subsidie voor veiligheidsprojecten. Deze twee voorbeelden laten meteen zien wat het "product" is en hoe de "dienst" wordt verleend.

Box 2: Ontheffing arbeidsbescherming en veiligheid binnenvaart

Beschrijving
Onder omstandigheden kan ontheffing worden verkregen van ministeriële regels die worden opgesteld in het belang van de arbeidsbescherming in en de veiligheid van de binnenvaart.
De ontheffing moet worden aangevraagd bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat, Toezichteenheid Zeevaart en Binnenvaart. Een ontheffing kan onder beperkingen worden verleend, en er kunnen voorschriften aan worden verbonden.

Voorwaarden
De voorwaarden voor de ontheffing verschillen per geval.

Aanpak
De ontheffing kan worden aangevraagd door degene die daarbij belang heeft, bij KIWA.
Aan de behandeling van de ontheffingsaanvraag zijn kosten verbonden.

Box 3: Subsidie innovatie maatschappelijke veiligheid

Beschrijving
Samenwerkingsverbanden van bedrijven en onderzoeksinstellingen kunnen subsidie aanvragen voor veiligheidsprojecten. Een project maatschappelijke veiligheid bestaat uit industrieel onderzoek, experimentele ontwikkeling of een combinatie daarvan. Het project is gericht op maatschappelijke veiligheid en past binnen een van de volgende thema's:

- opereren in ketens en netwerken;
- opleiding en training met behulp van geavanceerde simulatie;
- fysieke bescherming van de gezondheid en veiligheid van professionals die actief zijn op het terrein van veiligheid.

Het project leidt tot technologische vernieuwing of nieuwe toepassingen van bestaande technologie.

Voorwaarden
De belangrijkste voorwaarden zijn:
Het samenwerkingsverband bestaat uit minimaal twee ondernemers of uit minimaal een ondernemer en een of meer onderzoeksorganisaties.
Het project heeft betrekking op de ambulancesector, de brandweer, defensie, de politie en overige publieke veiligheidsorganisaties.
Het project heeft voldoende positieve gevolgen voor de Nederlandse economie.

Aanpak
U vraagt de subsidie aan bij Agentschap NL, divisie NL Innovatie.

Uitvoering van publieke taken op gemeenteniveau
Veel regelingen van de overheid worden door de gemeenten uitgevoerd. Zij houden ook veel voorzieningen in stand. De clusterindeling van het gemeentefonds geeft een globaal overzicht van gemeentelijke opgaven[119]:

- algemeen bestuur (bijvoorbeeld burgerzaken/verstrekking documenten)
- openbare orde en veiligheid
- wegen en water
- onderwijs(huisvesting)
- werk en bijstand
- zorg (maatschappelijk en sociale dienstverlening, voorzieningen gehandicapten en volksgezondheid)
- milieu, reiniging en riolering
- cultuur, recreatie, sport en groen
- overige eigen middelen (bijvoorbeeld gemeentelijke grondbedrijven)

Gemeentelijke organisaties zijn grofweg in te delen in drie modellen. In het *secretariemodel* is een grote afdeling waar het beleid wordt gemaakt met daarnaast diverse diensten, waar met name de uitvoering plaatsvindt. In het *sectorenmodel*, ook wel dienstenmodel genoemd, is er een thematische indeling van de beleidsvelden. Binnen de diensten wordt beleid gemaakt en vindt de uitvoering plaats. Het *directiemodel* is in veel gemeenten ingevoerd als antwoord op het klantonvriendelijk zijn van de gemeente. Het directiemodel kent een indeling komt naar de normen van de 'burgerlogica': een beleidsafdeling, een buitenafdeling, een frontoffice (één loket) en een backoffice waarin alle achterliggende administratieve werkzaamheden met betrekking tot de verschillende beleidsterreinen integraal worden samengebracht, ongeacht of het nu om beleidsontwikkeling dan wel om beleidsuitvoering, regeltoepassing of om loketdienstverlening gaat.

Gemeenten doen niet alles alleen. Ze werken samen om een bepaalde organisatiegraad te realiseren die het beste is toegerust om een bepaald doel te bereiken, bijvoorbeeld belastinginning, de uitvoering van de bijstand, of de gemeenschappelijke gezondheidsdienst GGD. Gemeenschappelijke regelingen zijn de publiekrechtelijke variant van de vaak privaat geregelde publieke diensten zoals de vuilnisophaaldienst of een deelneming in een energiebedrijf. In het jargon heten ze verbonden partijen en ze zijn een vorm van verlengd lokaal bestuur.

Producten en diensten op gemeenteniveau
Wie inzicht wil krijgen in de producten en diensten van een gemeente hoeft maar een blik te werpen op de tarieventabel van de gemeentelijke legesverordening. Gemeenten hanteren de Modelverordening leges van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Deze regelt het heffen van rechten (leges) voor het genot van door de gemeente verleende diensten en ter beschikking gestelde stukken, zoals bijvoorbeeld het afgeven van een paspoort of de aanvraag

119 SCP, oktober 2011, Bijlage C, p. 12 e.v.

van een bouwvergunning. De Modelverordening leges bestaat uit twee gedeelten, namelijk de verordening zelf met de formele en materiële bepalingen en de tarieventabel met een omschrijving van de belastbare feiten en de tarieven.

Box 4: Voorbeeld tarieventabel[120]

De tarieventabel omschrijft de dienst waarvoor de gemeente rechten heft. De tabel bestaat uit verschillende hoofdstukken die een beeld geven van de gemeentelijke dienstverlening: het in behandeling nemen van aanvragen. De belangrijkste op een rij:

- Burgerlijke stand (huwelijk en akten)
- Verstrekkingen uit de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens
- Dienstverlening vallend onder fysieke leefomgeving/omgevingsvergunning
- Reisdocumenten
- Rijbewijzen
- Huisvesting
- Verkeer en vervoer
- APV-vergunningen
- Dienstverlening vallend onder de Europese Dienstenrichtlijn

4. Het geld

Publieke dienstverlening kost geld. De publieke dienstverlening vormt een belangrijk onderdeel van de totale nationale productie en legt een groot beslag op de overheidsuitgaven, zo becijferde het SCP.[121] Omdat de marktwaarde van publieke diensten doorgaans moeilijk is te bepalen, wordt de productie van publieke diensten vastgesteld aan de hand van fysieke indicatoren van de geleverde prestaties. Bij publieksgerichte diensten als onderwijs en zorg kan de productie betrekkelijk goed met prestatie-indicatoren worden gemeten. Bij diensten als openbaar bestuur en defensie kan de productie echter moeilijk worden gemeten en kan geen kwantitatieve analyse van achterliggende factoren voor de kostenontwikkeling worden uitgevoerd.

In *De sociale staat van Nederland 2011* heeft het SCP[122] de kostenontwikkeling van publieke dienstverlening als volgt becijferd. In de periode 1999-2011 werd tussen de 45% en 50% van het nationaal inkomen door de overheid besteed aan het uitvoeren van publieke taken. Iets meer dan de helft van de overheidsuitgaven komt ten goede aan publieke diensten voor burgers en ruim een kwart aan inkomensoverdrachten aan huishoudens. De rest van de overheidsuitgaven is voor eigen investeringen, overdrachten aan bedrijven, overdrachten aan het buitenland en rente op

120 Legesverordening 2008, gemeente Den Haag (bron: www.denhaag.nl)

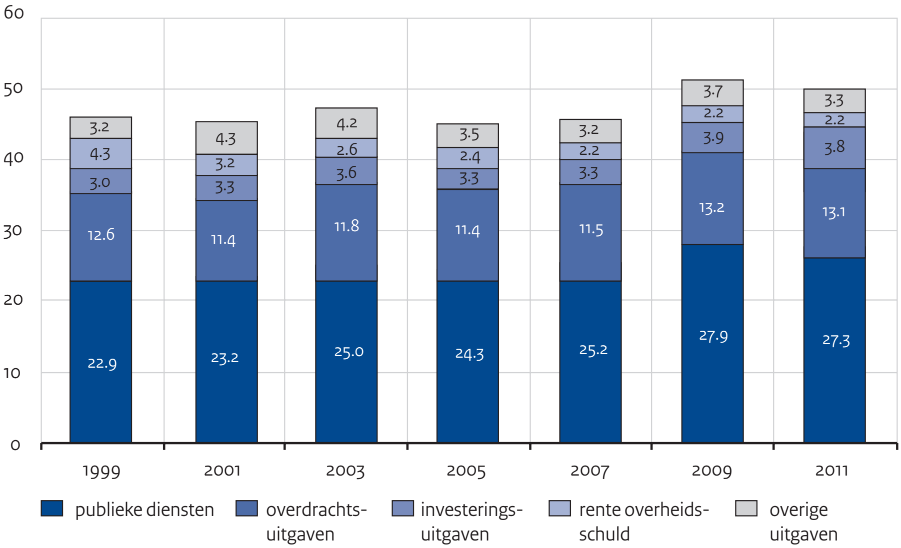
121 SCP, 2010, p. 19

122 SCP, 2011, p. 42

overheidsschuld. Het verloop van het totaal van de overheidsuitgaven is, uitgedrukt als percentage van het nationaal inkomen, betrekkelijk stabiel (figuur 1).

Figuur 1[123]

Het verloop van de overheidsuitgaven naar hoofdrubrieken, als percentage van het netto nationaal inkomen, 1999-2011 (in procenten)



Bron: 1999-2009: CBS (Nationale Rekeningen) SCP-bewerking; 2010-2011: CPB (CEP'11) SCP-bewerking

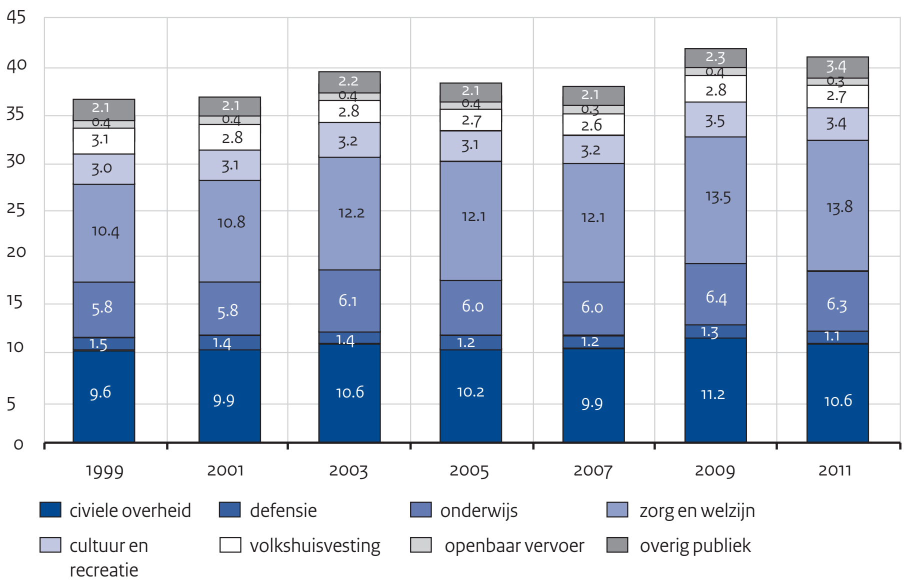
Publieke dienstverlening wordt niet alleen gefinancierd door de overheid maar – in de vorm van eigen bijdragen – ook door de gebruikers van de betrokken voorzieningen. De overheid draagt circa tweederde deel bij aan de bekostiging van de publieke dienstverlening, de gebruikers circa eenderde deel.

Bezien naar sector is te zien dat de kosten voor onder meer voor de civiele overheid (rond de 10%), het onderwijs (rond de 6%) en volkshuisvesting (iets meer dan 3%) ongeveer gelijk blijven. Bij zorg en welzijn is tussen 2001 en 2007 een stijgende lijn te zien, ten koste van de andere voorzieningen. Over de hele linie bezien is zorg en welzijn ook de grootste stijger. Openbaar vervoer en defensie blijven duidelijk achter (figuur 2).

123 SCP, 2011, p. 42

Figuur 2[124]

Totale kosten van publieke dienstverlening als percentage van het netto nationaal inkomen, 1999-2011 (in procenten)



a Civiele overheid omvat openbaar bestuur, infrastructuur, politie/justitie en uitvoering sociale zekerheid
b Overig publiek omvat maatschappelijke organisaties en milieudienstverlening

Bron: 1999-2009: SCP (DPS); 2010-2011: CPB (CEP'11) SCP-bewerking

124 SCP, 2011, p. 44

Bijlage II: Kamerstukken (overzicht)

Op donderdag 6 december 2012 hield de commissie voor Veiligheid en Justitie het algemeen overleg Voortgang Nationale Cyber Security Strategie. Namens het kabinet was de minister van Veiligheid en Justitie aanwezig.

Brief van de minister van Veiligheid en Justitie, d.d. 06-07-2012 over de voortgang Nationale Security Strategie (Kamerstuk 26643 nr. 246)

Brief van de minister van Veiligheid en Justitie, d.d. 06-07-2012 ter aanbieding van het tweede Cyber Security Beeld Nederland -2 (Kamerstuk 26643 nr. 245)

Brief van de minister van Veiligheid en Justitie, d.d. 06-07-2012 over meldplicht (security breach notification) en interventiemogelijkheden (Kamerstuk 26643 nr. 247)

Brief van de minister van Veiligheid en Justitie, d.d. 28-09-2012 over een kwetsbaarheid in Internet Explorer (Kamerstuk 26643 nr. 255)

Brief van de minister van Veiligheid en Justitie, d.d. 09-07-2012 ter aanbieding van het rapport 'Evaluatie van de rijkscrisisorganisatie tijdens de DigiNotar-crisis' door de Inspectie Veiligheid en Justitie (Kamerstuk 26643 nr. 250)

Brief van de minister van Veiligheid en Justitie, d.d. 14-08-2012 over het Dorifelvirus bij (overheids) instellingen (Kamerstuk 26643 nr. 251)

Brief van de minister van Veiligheid en Justitie, d.d. 15-10-2012 over wetgeving bestrijding cybercrime (Kamerstuk 28684 nr. 363)

Brief van de minister van Veiligheid en Justitie, d.d. 12-11-2012 over crisisbeheersing in het digitale domein (Kamerstuk 26643 nr. 258)
Bijlage bij Kamerstuk 26643 nr. 258: Nationaal Crisisplan ICT

Op woensdag 4 juli 2012 hield de commissie voor Binnenlandse Zaken een algemeen overleg over een compacte Rijksdienst en overheidsdienstverlening.

Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 24 november 2011 met het overzicht van de stand van zaken Compacte Rijksdienst (Kamerstuk 31490 nr. 80)

Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 17 januari 2012 over de evaluatie van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kamerstuk 33147 nr. 1)
Bijlage bij Kamerstuk 33147 nr. 1: Evaluatie Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 23 april 2012 met een herziene versie van de evaluatie van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kamerstuk 33147 nr. 2)
Bijlage bij Kamerstuk 33147 nr. 2: Evaluatie Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, herziene versie

Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 10 mei 2012 over de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2011 (Kamerstuk 31490 nr. 88)
Bijlage bij Kamerstuk 31490 nr. 88: Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2011
Bijlage bij Kamerstuk 31490 nr. 88: Rapportage grote en risicovolle ICT-projecten

Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 30 mei 2011 met de aanbieding van de overheidsbrede implementatieagenda voor dienstverlening en e-overheid: i-NUP (Kamerstuk 26643 nr. 182)
Bijlage bij Kamerstuk 26643 nr. 182: Overheidsbrede implementatieagenda voor dienstverlening en e-overheid
Bijlage bij Kamerstuk 26643 nr. 182: Stand van zaken uitwerking aanbevelingen Gateway NUP

Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 30 mei 2011 over hergebruik en open data: naar betere vindbaarheid en herbruikbaarheid van overheidsinformatie (Kamerstuk 32802 nr. 2)
Bijlage bij Kamerstuk 32802 nr. 2: Reactie aanbevelingen onderzoeksrapport TNO 'Open Overheid'
Bijlage bij Kamerstuk 32802 nr. 2: Intentieverklaringen provincies en waterschappen: verstrekking en hergebruik van geo-informatie

Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d 8 juni 2012 over het onderzoek naar kosten en opbrengsten open data (Kamerstuk 26643 nr. 241)
Bijlage bij Kamerstuk 26643 nr. 241: De waarde van open data. Keuzes en effecten van open-datastrategieën voor publieke organisaties

Op donderdag 1 maart 2012 vergaderde de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken over ICT-onderwerpen.

Brief minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 27 februari inzake reactie op de motie Van der Burg c.s. (33 300-VII, nr. 14) waarin de regering wordt verzocht om binnen drie maanden met een Deltaplan ICT te komen (Kamerstuk 26643 nr. 226)

Brief minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 3 februari 2012 inzake ICT-beveiligingsassessments DigiD gebruikende organisaties (Kamerstuk 26643 nr. 224)

Brief minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 15 november 2011 over de aanbieding van de Informatiseringstrategie (I-strategie) Rijk (Kamerstuk 26643 nr. 216)

Brief minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 11 november 2011 over stand van zaken van de webrichtlijnen bij de rijksoverheid (Kamerstuk 26643 nr. 215)

Brief minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 25 oktober 2011 inzake kabinetsreactie op WRR-rapport iOverheid: de rol van de overheid in de iSamenleving (Kamerstuk 26643 nr. 211)

Brief minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 27 juni 2011 inzake aanbieding Accessibility Monitor 2011 van Gemeenten (Kamerstuk 26643 nr. 186)

Accessibility Monitor 2011 van Gemeenten (Bijlage bij Kamerstuk 26643 nr. 186)

Brief minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 20 juni 2011 inzake uitrolplanning van DigiInkoop (Kamerstuk 26643 nr. 184)

Lijst van vragen en antwoorden d.d. 15 juni 2011 inzake het rapport Open standaarden en opensourcesoftware bij de rijksoverheid (Kamerstuk 32679 nr. 5)

Brief minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 8 juni 2011 inzake antwoorden op vragen van de commissie over de Cloud Strategie van 20 april 2011 (Kamerstuk 26643 nr. 179)

Lijst van vragen en antwoorden d.d. 1 juni 2011 aan de regering over open standaarden en opensourcesoftware bij de Rijksoverheid (Kamerstuk 32679 nr. 2)

Bijlage III: Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

Voorzitter:
Prof. drs. J. Wallage, bijzonder hoogleraar integratie en openbaar bestuur Rijksuniversiteit Groningen

Leden:
De heer mr. dr. G.D. Dales (vice-voorzitter), oud-burgemeester van Leeuwarden

De heer L.J.P.M. Frissen, oud-Commissaris van de Koningin in Limburg

Mevrouw dr. S.L. de Lange, universitair docent politicologie Universiteit van Amsterdam

Mevrouw prof. dr. M.H. Leyenaar, hoogleraar vergelijkende politicologie Radboud Universiteit Nijmegen

Mevrouw drs. W.M.C. Möhring MMC, partner bij Boer & Croon Executive Managers

Mevrouw prof. mr. G. Overkleeft-Verburg, em-hoogleraar staats- en bestuursrecht Erasmus Universiteit Rotterdam

Mevrouw mr. drs. S. Rambaran Mishre, senior manager KPMG Advisory BV

Waarnemend lid:
De heer mr. M.A.P. van Haersma Buma, dijkgraaf van Delfland en voorzitter van de Raad voor de financiële verhoudingen

Tijdelijke leden:
De heer drs. E.F. Stoové, oud-bestuursvoorzitter Sociale Verzekeringsbank